NEUNZEHNTER TÄTIGKEITSBERICHT

DES

LANDESBEAUFTRAGTEN FÜR DEN DATENSCHUTZ IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Zur Lage

1. Die Großwetterlage

Folgt man einer im März/April dieses Jahres durchgeführten bundesweiten Repräsentativumfrage des renommierten BAT-Freizeitforschungsinstituts, dann hat der Datenschutz nach wie vor einen erheblichen Stellenwert bei der Bevölkerung. Denn dabei haben sich immerhin über die Hälfte der Befragten (55 %) dafür ausgesprochen, daß dem Datenschutz mehr Bedeutung zukommen sollte und ein weiteres Drittel (30 %) plädierte dafür, daß er zumindest die gegenwärtige Bedeutung beibehält. Angesichts solcher Zahlen sollte man eigentlich meinen, daß der Datenschutz in unserer Gesellschaft und vor allem auch in der Politik ein Thema ist. Die Realität sieht freilich etwas anders aus.

1.1 Die Situation im Bund

Die Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie vom 24. Okt. 1995 in das deutsche Datenschutzrecht, die bis Oktober 1998 fällig gewesen wäre, hätte für die Politik die Chance sein können, wieder einmal deutlich zu machen, daß Datenschutz Grundrechtsschutz und - so das Bundesverfassungsgericht in seinem inzwischen 15 Jahre alten Volkszählungsurteil - elementare Funktionsbedingung eines freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist. Sie wurde schmählich vergeben. Am Ende mußte man sogar noch froh sein, daß der von der alten Bundesregierung ausgearbeitete Gesetzentwurf nicht noch vor dem Ende der Legislaturperiode seinen Weg in das Bundesgesetzblatt gefunden hat. Denn anstatt, wie von vielen Seiten zu Recht gefordert, die Gelegenheit am Schopfe zu fassen und die dringend notwendige Modernisierung des Datenschutzrechts in der Bundesrepublik in Angriff zu nehmen, versuchte man sich mehr schlecht als recht an einer Minimallösung. Bei einem Erfolg dieser Bemühungen wäre das Datenschutzrecht vollends zur Geheimwissenschaft für einige wenige Datenschutz-Gurus geworden.

Während in Sachen Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie wenigstens noch die Chance erhalten geblieben ist, es besser zu machen, sind im Jahr 1998 bei einer Reihe anderer, teilweise schon längst fälliger Gesetze die Würfel gefallen. So haben Bundestag und Bundesrat nach jahrelangen Auseinandersetzungen den Großen Lauschangriff beschlossen. Erfreulich dabei war, daß es am Ende wider Erwarten doch noch gelang, wenigstens die Berufsgeheimnisse angemessen zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurden die rechtlichen Grundlagen für einen erweiterten Einsatz der DNA-Analyse und die Einrichtung einer Zentralen DNA-Analysedatei geschaffen und damit den Sicherheitsbehörden ein weiteres, Eingriffe in das Grundrecht der Bürger auf Datenschutz erlaubendes Instrument zur Verfügung gestellt. Im Grundsatz sind dagegen sicher keine Einwendungen geltend zu machen. Allerdings, angesichts dieser erneuten Erweiterung der Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden stellt sich immer drängender die Frage nach einer Evaluierung der Eingriffsbefugnisse und Prüfung, ob nicht auf die eine oder andere Ermittlungsmethode verzichtet oder zumindest ihr Einsatz

zurückgeschraubt werden kann, weil sie sich als ineffektiv erwiesen hat. Das dürfte beispielsweise für die sog. Schleppnetzfahndung oder die Rasterfahndung zutreffen, beides Maßnahmen, die seit ihrer ausdrücklichen gesetzlichen Zulassung praktisch noch nie zum Einsatz gekommen sind.

So sehr es zu begrüßen ist, daß das Strafvollzugsgesetz um eine Reihe von Datenverarbeitungsregelungen ergänzt und die Weitergabe von Entscheidungen der Staatsanwaltschaften und der Gerichte an andere Stellen endlich im Justizmitteilungsgesetz geregelt worden ist, die Regelungen selbst sind keineswegs so, daß der Datenschutz damit gestärkt worden wäre. Denn im wesentlichen beschränken sie sich darauf, die gegenwärtige Praxis festzuschreiben oder diese, wie im Strafvollzugsgesetz geschehen, teilweise sogar zu verschärfen.

Nicht Ausbau, sondern Einschränkung des Datenschutzes hieß im vergangenen Jahr die Devise auch beim Sozialdatenschutz. Der Einfallsreichtum von Politik und Verwaltung im Erfinden neuer Wege zur Bekämpfung des Sozialleistungsmißbrauchs war ganz enorm, insbesondere erfreut sich der automatisierte Datenabgleich wachsender Beliebtheit. Einen regelrechten Tiefschlag gegen den Datenschutz stellt in meinen Augen die kurz vor Ende der Legislaturperiode des Bundestags beschlossene Änderung des § 68 SGB X dar, die es Polizei, Staatsanwaltschaften, Vollzugsanstalten aber auch allen anderen Behörden, die Forderungen in Höhe von mindestens 1.000 DM geltend machen wollen, erlauben, u. a. bei Sozial- und Jugendämtern auf Anfrage Auskünfte darüber zu erhalten, wann eine von ihnen gesuchte Person, sei sie Straftäter, Verdächtiger, Zeuge oder Schuldner, bei diesen Stellen vorsprechen wird. Diese Gesetzesänderung, die nicht einmal in den für diese Frage eigentlich zuständigen Ausschüssen des Bundestags und des Bundesrats beraten worden ist, wird, wenn sie intensiv praktiziert wird, die auf Vertrauen und Wahrung der Vertraulichkeit angewiesene Arbeit von sozialen Diensten der Sozialämter und von Jugendämtern erheblich erschweren.

Alles in allem, mit "grau in grau" ist die Datenschutzlandschaft jedenfalls auf dem Gebiet der Gesetzgebung im Bund einigermaßen zutreffend beschrieben. Sieht man einmal von den Auseinandersetzungen über den Großen Lauschangriff ab, gab und gibt es keine großen Diskussionen über mehr oder weniger Datenschutz. Standen Entscheidungen an, wurde im Zweifel gegenüber Vorschlägen zur Verbesserung des Datenschutzes entweder, so vor allem im Justizbereich, auf den angeblich nicht tragbaren Aufwand hingewiesen oder der manchmal auch nur vermeintlichen Effektivität der Aufgabenerfüllung der Vorrang vor dem Datenschutz gegeben. Weil Datenschutz in der Tat ein Stück weit auch ein Verzicht auf Perfektion bedeutet, im Zweifel aber Perfektion, also z. B. absolute Zielgenauigkeit bei der Vergabe von sozialen Leistungen, angestrebt wird, wurde die Aktie Datenschutz im vergangenen Jahr nicht gerade hoch gehandelt.

1.2 Die Situation im Land

Nicht anders stellt sich die Lage im Land dar. Seine Vertreter agierten im Bundesrat und in seinen Ausschüssen bei der Beratung der einschlägigen Gesetze wahrlich nicht als Herolde der Liberalität. Eher war das Gegenteil der Fall. Aber auch im Lande selbst konnte keine Rede von einem "Ruck" in Sachen Datenschutz sein. Die an sich fällige Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes stagniert. Zu Anfang des Monats Mai ließ ich den Ministerien eine Zusammenstellung der Eckpunkte zukommen, die aus meiner Sicht bei der Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes Berücksichtigung finden sollten. Eine offizielle Reaktion darauf steht bisher immer noch aus. Noch nicht einmal zu einer Empfangsbestätigung hat es gereicht. Nur informell erhielt ich Kenntnis davon, daß das Innenministerium mit einem Gesetzentwurf umgeht. Ich habe für diese Geheimniskrämerei wenig Verständnis. Sie ist nicht nur schwerlich mit den Vorschriftenrichtlinien der Landesregierung vereinbar, die eine frühzeitige, vor der offiziellen Anhörungsrunde stattfindende Beteiligung vorsehen. Sie konterkariert zudem den vom Innenministerium nach meinem Amtsantritt an mich herangetragenen Wunsch nach einer Intensivierung der Beratungstätigkeit. Eine Beratung ist schließlich nur möglich, wenn man sich auch beraten läßt und sich nicht schon vorher festlegt. Unabhängig davon: Das, was mir, wie gesagt nur inoffiziell, über den Gesetzentwurf bekannt geworden ist, ist nicht gerade dazu angetan, seine baldige Verabschiedung zu wünschen. Ganz offensichtlich hat die Landesregierung nicht die Absicht, ihren Tabellenplatz im unteren Drittel der Datenschutzliga zu verbessern. Angesichts dieser Sachlage erscheint es doch besser, wenn sie zunächst einmal die Ergebnisse der Konkurrenten abwartet, bevor sie aktiv in den Wettbewerb eingreift.

2. Die Dienststelle

Kontrollieren und beraten, das sind die beiden wichtigsten Aufgaben, die der Gesetzgeber meinem Amt übertragen hat. Beide Bereiche bildeten demzufolge auch im vergangenen Jahr die Schwerpunkte unserer Arbeit.

2.1 Die Kontrolle

Im Berichtsjahr führten wir ca. 35 Kontroll- und Informationsbesuche im Lande durch. Darunter befanden sich Behörden und sonstige öffentliche Stellen jeglicher Kategorie, angefangen bei Bürgermeisterämtern, Landratsämtern, Polizeidirektionen, Berufsakademien bis hin zum Landeskriminalamt, Landesgesundheitsamt, einem Finanzamt, einem Universitätsklinikum, dem Landesamt für Verfassungsschutz, einer Industrie- und Handelskammer, einer Steuerberaterkammer, einer Oberfinanzdirektion und dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung. Die Ergebnisse waren, wie schon in den Jahren zuvor, sehr durchwachsen. Insbesondere in der Frage des technischen und organisatorischen Datenschutzes zeigten sich höchst unterschiedliche Standards. Vor allem bei kleineren Behörden stellten wir Mängel in einem Ausmaß fest, wie es eigentlich nicht mehr vorkommen sollte. Wir fragen uns manchmal schon, welchen Sinn es macht, daß wir Jahr für Jahr in unseren

Tätigkeitsberichten und in speziellen Informationsblättern auf Mängel hinweisen und Tips dafür geben, wie man das richtig macht. Bei alledem können wir uns des Eindrucks nicht erwehren, daß viele beim EDV-Einsatz schlicht und einfach überfordert sind. Sie sind offensichtlich schon froh, wenn "der Laden irgendwie läuft". Dabei auch noch auf den Datenschutz zu achten, dazu fehlt es offenbar an Kompetenz. Angesichts der fortschreitenden Automatisierung der Verwaltungstätigkeit und der Bestrebungen, den Dialog zwischen Verwaltung und Bürgern künftig verstärkt unter Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) durchzuführen, wird es höchste Zeit, daß in den Amtsstuben mehr Professionalität einzieht. Dazu gehört, daß in größerem Umfang, als dies bisher der Fall ist, auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt werden, die über informationstechnischen Sachverstand verfügen. Die klassische Verwaltungsausbildung allein reicht nicht mehr aus. Die IuK-Technik wird in ständig wachsendem Maße zu einem Arbeitsmittel der öffentlichen Verwaltung. Dies muß auch beim Personaleinsatz seinen Niederschlag finden. Ich bin mir dessen bewußt, daß die notwendigen Änderungen nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen sind, zumal schon seit längerem die Einstellung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angesichts der maroden öffentlichen Kassen nahezu gegen Null tendiert. Nur, man kann nicht die Verwaltung mit IuK-Technik aufrüsten und ihr gleichzeitig dafür entsprechend ausgebildetes Personal vorenthalten. Verfährt man gleichwohl so, bleibt nicht nur der Datenschutz, sondern vor allem auch die mit dem Technikeinsatz angestrebte Steigerung der Effizienz der Verwaltung auf der Strecke. Ein Weiteres scheint mir noch notwendig zu sein: Will man effektiven Datenschutz und nicht nur einen Datenschutz, der auf dem Papier steht und löchrig wie Schweizer Käse ist, dann kommt man nicht umhin, an Ort und Stelle fachkundige Beauftragte für den Datenschutz einzusetzen, die in der Lage sind, die Datenverarbeitung vor Ort zu überwachen und für die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung zu sorgen. Im EDV-Zeitalter müssen qualifizierte Beauftragte für den Datenschutz ebenso zur Grundausstattung einer modernen Verwaltung gehören wie qualifiziertes EDV-Fachpersonal. An beidem fehlt es bisher noch.

Neben Kontrollbesuchen, bei denen es im wesentlichen um systematische Prüfungen ging, gaben zahlreiche Bürgereingaben Anlaß zu Prüfungen im schriftlichen Verfahren. Erfreulich war, daß im Gegensatz zum letzten Jahr dieses Mal nur gegen eine Behörde eine Beanstandung wegen einer zögerlichen Beantwortung unserer Fragen ausgesprochen werden mußte. Ansonsten gab es im wesentlichen nur zu bemängeln, daß sich die Kunst des Lesens anscheinend auf dem Rückzug befindet, denn wie anders lassen sich manche Stellungnahmen von Behörden erklären, in denen einzelne präzise Fragen souverän übergangen werden und nur das mitgeteilt wird, was nach Ansicht der Behörde zur Sache zu sagen ist.

Wenn auch bei Bürgereingaben der Datenschutz nicht immer das zentrale Anliegen ist, sondern ihnen hin und wieder andere Motive zugrunde liegen, so läßt sich gleichwohl eines sagen: Die Bürgereingaben sind ein ganz wichtiges Instrument, festzustellen, wo den Bürger

der Schuh drückt und wo Defizite auftreten. Sie geben uns zum einen Gelegenheit, dem Bürger zu seinem Recht zu verhelfen oder, wenn der Datenschutzverstoß bereits abgeschlossen und nicht rückgängig zu machen ist, ihm wenigstens die Genugtuung zu verschaffen, daß er im Recht war. Auch das ist, wie ich aus Antworten von Bürgern weiß, ein durchaus zu beachtender Aspekt, der zur Befriedung von Auseinandersetzungen beitragen kann. Gar nicht so selten sind aber auch die Fälle, in denen ich unzutreffende Vorstellungen über den Datenschutz zurechtrücken und Verständnis für das Vorgehen der Behörden wecken kann. Bedauerlich, aber leider kaum zu ändern, ist, daß Bürger, die sich an mich wenden, hin und wieder viel zu lange auf eine abschließende Antwort warten müssen. Häufig liegt dies daran, daß angeforderte Stellungnahmen zu spät bei uns eingehen und/oder Rückfragen notwendig geworden sind. Viel zu oft müssen wir uns aber auch an die eigene Brust klopfen, weil wir eine frühere Antwort trotz des von mir nicht hoch genug einzuschätzenden Einsatzes meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen der starken Belastung mit anderen Aufgaben schlicht und einfach nicht schaffen.

2.2 Die Beratung

Zu kontrollieren und Datenschutzverstöße aufzudecken, ist notwendig. Mindestens genauso wichtig ist es aber, darauf hinzuwirken, daß solche Verstöße gar nicht begangen werden. Deshalb messe ich der Beratung durch mein Amt eine ganz entscheidende Bedeutung bei. Beratung fand demzufolge auch im vergangenen Jahr in vielfältiger Weise und in großem Umfang statt. Ob es um die notwendige Neuorganisation der Datenverarbeitung der Polizei im Lande, um den Aufbau eines Personalverwaltungssystems der Landesverwaltung, um Qualitätssicherungsmaßnahmen in der medizinischen Versorgung und in Alten- und Pflegeheimen, um wissenschaftliche Studien über die Zahlung eines Bürgergeldes anstelle einzelner Sozialleistungen und über den Zusammenhang von Ernährung und Krebserkrankung, um den Aufbau eines Vaskulitis-Registers oder um die datenschutzgerechte Ausgestaltung eines Datenverarbeitungssystems von Jugendämtern zur Unterstützung der Jugendhilfeplanung ging, bei all diesen und einer ganzen Reihe weiterer, teilweise sehr komplexer Projekte bemühten wir uns, die Beteiligten nach besten Kräften zu beraten und zu einer datenschutzgerechten Lösung zu gelangen.

Aber auch viele Einzelfragen trugen Behörden aller Verwaltungsebenen an uns heran. Bei weitem nicht immer konnten wir das leisten, was von uns erwartet wurde, und zwar ganz einfach deshalb, weil dies bei der Personalausstattung meines Amtes mit dem besten Willen nicht möglich war. Insbesondere im Bereich des technischen und organisatorischen Datenschutzes wäre es dringend geboten, die Beratungstätigkeit zu intensivieren. Mehr als bisher ist jedoch leider nicht machbar. In der Fachwelt besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß Datenschutz durch Technik das Gebot der Stunde ist und mit der datenschutzgerechten Ausgestaltung der IuK-Projekte die Zukunft des Datenschutzes steht und fällt. Dazu bedarf es aber einer dem ständig steigenden Technikeinsatz adäquaten Ausstattung der Datenschutz-

kontrollinstanzen mit Informatikern. Vor allem in diesem Punkt hinkt jedoch die Personalausstattung meines Amts weit hinter der meiner Kolleginnen und Kollegen in vergleichbaren Bundesländern her.

2.3 Die Dienststelle im Internet

Das Internet wird immer mehr zur Informationsquelle von jedermann. Deshalb haben auch wir uns entschlossen, diese Möglichkeit zu nutzen und im World Wide Web (WWW) ein eigenes Informationsangebot aufzubauen, das unter der Adresse

http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de

zu finden ist. Es enthält gegenwärtig neben den Tätigkeitsberichten der beiden vergangenen Jahre das Landesdatenschutzgesetz, Hinweise zur Datensicherheit beim Umgang mit PC und beim Telefax sowie Hinweise zu Datenschutzproblemen, die sich aus dem Anschluß an das Internet und seiner Nutzung ergeben. Ferner kann über das Internet-Angebot der öffentliche Schlüssel abgerufen werden, den der benötigt, der unserer Dienststelle eine mit dem Verfahren PGP (Pretty Good Privacy) verschlüsselte elektronische Nachricht zukommen lassen will. Das Angebot soll künftig schrittweise ausgebaut werden.

2. Teil: Soziales und Gesundheit

1. Abschnitt: Soziales

1. Sozialdatenschutz in Not

Keine Frage, auf den Sozialdatenschutz, wie er sich in den 80er Jahren entwickelt hat, kann die moderne Datenschutzgesetzgebung stolz sein. Ihr zentrales Anliegen war es zum einen, den Sozialleistungsträgern die Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, damit sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. Zum anderen sollte niemand deshalb, weil er auf Sozialleistungen angewiesen ist, mehr als andere staatlichen Eingriffen ausgesetzt sein. Beide Zielsetzungen führten zu einem differenzierten, sich an den unterschiedlichen Zwecken orientierenden, ausgewogenen Regelwerk für den Umgang mit Sozialdaten. Seit einiger Zeit ist dieser Sozialdatenschutz allerdings erheblich unter Druck geraten. Insbesondere bedeutet die in den letzten Jahren erfolgte Zulassung automatisierter Datenabgleiche eine gravierende Einschränkung, weil dabei nicht mehr die Einzelprüfung, die individuelle Verantwortlichkeit des einzelnen zur Diskussion steht, sondern alle schematisch in die Überprüfung einbezogen werden, ganz gleich, ob sie dazu Anlaß gegeben haben oder nicht (vgl. 14. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 11/2900, S. 21/22; 17. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 12/750, S. 55). Dieser Trend setzte sich auch im Berichtsjahr fort. Im Land ging es dabei im wesentlichen um zwei Themenbereiche, nämlich die Mißbrauchsbekämpfung bei den Sozialleistungen und die Ausweitung und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen Sozialämtern und Polizei und Staatsanwaltschaft. So spricht sich der Herr Ministerpräsident schon seit längerem für "Datenabgleiche zwischen Sozialämtern und Rathäusern" und "Datenabgleiche zwischen der Polizei und den Sozialämtern" aus. Dazu setzte der Ministerrat im Herbst 1997 die Interministerielle Arbeitsgruppe "Sozialhilfemißbrauch und Datenabgleich" ein und beauftragte sie mit der Prüfung aller nur denkbaren Möglichkeiten in diesen Bereichen. Das Sozialministerium gab mir Gelegenheit, zu den teilweise sehr weitgehenden Vorschlägen, deren Realisierung zu einer erheblichen Reduzierung des Sozialdatenschutzes führen würde, Stellung zu nehmen. Bisher nicht informiert hat es mich dann allerdings, ob sich die Arbeitsgruppe mit meiner Stellungnahme befaßt hat und zu welchem Ergebnis sie ggf. dabei gekommen ist.

Mit einer Frage, die auch Gegenstand der Untersuchung der Arbeitsgruppe war, braucht sich diese freilich nicht mehr zu befassen, denn hier haben Bundestag und Bundesrat kurz vor Ende der Legislaturperiode des Deutschen Bundestags in einer Art Nacht- und Nebelaktion vollendete Tatsachen geschaffen. Ohne daß die an sich zuständigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat und die betroffenen Verbände Gelegenheit gehabt hätten, sich damit zu befassen, beschlossen sie eine im Gesundheitsausschuß des Deutschen Bundestags in das völlig sachfremde Erste Gesetz zur Änderung des Medizinproduktegesetzes "gepackte" Änderung des § 68 SGB X. Sie hat zur Folge, daß sämtliche Sozialleistungsträger berechtigt und unter den Voraussetzungen der Amtshilfe - die zumeist gegeben sein werden - auch verpflichtet sind, Polizei und Staatsanwaltschaft, alle Gerichte,

sämtliche Behörden der Gefahrenabwehr, die Justizvollzugsanstalten, ja selbst alle anderen Behörden, wenn sie öffentlich-rechtliche Forderungen von mindestens 1.000 DM geltend machen wollen, über künftige Vorsprachetermine von Klienten zu informieren und zudem noch quasi Fahndungslisten über sie zu führen. Diese Regelung geht damit weit über das hinaus, was Gegenstand der ursprünglichen Diskussion war, nämlich der Polizei und der Staatsanwaltschaft zu ermöglichen, mit Haftbefehl gesuchte Straftäter auch ohne richterliche Anordnung bei den Sozialämtern aufzugreifen. Auskunftsberechtigt und -verpflichtet werden nicht nur Sozialämter, sondern beispielsweise auch Krankenkassen, Arbeitsämter, Berufsgenossenschaften, Versorgungsämter, Bafög-Stellen, Stellen, die Leistungen für Schwerbehinderte erbringen, und die Jugendämter, also auch Institutionen, zu deren wesentlichen Aufgaben es gehört, Menschen in schwierigsten persönlichen und sozialen Situationen zu beraten, und die in ganz besonderem Maße auf das Vertrauen ihrer Klientel angewiesen sind. Daß ihre Aufgabenerfüllung, deren effektive Erledigung in unser aller Interesse liegt, durch die neue Regelung nicht gerade begünstigt wird, liegt auf der Hand.

Ich meine: Sowohl die Art des Zustandekommens, aber vor allem auch die Regelung selbst, bei der der Gesetzgeber nicht nur jedwedem Strafverfolgungsinteresse, sondern selbst fiskalischen Interessen aller möglichen sonstigen Behörden den Vorrang vor der Verpflichtung der Sozialleistungsträger zur Wahrung der Vertraulichkeit gegenüber ihren Klienten eingeräumt hat, ist ein deutliches Zeichen für den gesunkenen Stellenwert, der dem Sozialdatenschutz und damit auch dem Grundrecht auf Datenschutz inzwischen zugemessen wird.

2. Sozialhilfe

Das alles beherrschende Thema im Bereich der Sozialhilfe war die Bekämpfung des Sozialhilfemißbrauchs. Für uns ging es vor allem darum, die rechtlichen Grenzen aufzuzeigen, die es bei der Verfolgung dieses sicherlich berechtigten Anliegens zu beachten gilt.

2.1 Die automatisierten Datenabgleiche

Was bisher im wesentlichen nur diskutiert und gefordert wurde, sollte im Jahr 1998 erstmals im großen Stil praktiziert werden, die automatisierten Datenabgleiche. Wie für mit der Materie Vertraute kaum anders zu erwarten war, gingen die ersten Schritte keineswegs völlig reibungslos über die Bühne.

2.1.1 Die Datenabgleiche nach § 117 Abs. 1 und 2 des Bundessozialhilfegesetzes

Während die Sozialämter bis zum 31. Dez. 1997 nur im Einzelfall, wenn Anhaltspunkte für unrichtige Angaben vorlagen, bei den Rentenversicherungsträgern, den Arbeitsämtern oder anderen Sozialhilfeträgern nachfragen konnten, ob ein Hilfeempfänger in einem Arbeitsverhältnis stand oder von einer dieser Stellen Sozialleistungen bezog, können sie seit 1. Jan. 1998 alle Hilfeempfänger auch ohne konkreten Anlaß per automatisiertem Datenabgleich einer solchen Überprüfung unterziehen. Damit begonnen wurde freilich erst im zweiten Quartal. Schon bald war

sowohl in Baden-Württemberg als auch in anderen Bundesländern immer wieder von technischen Schwierigkeiten und Problemen mit der Qualität der rückgemeldeten Daten zu hören. So wurden Beschäftigungsverhältnisse gemeldet, die sich nachträglich als nichtexistent herausstellten oder aber völlig andere Zeiträume betrafen. Auch jetzt, nach mehr als einem halben Jahr seit Beginn der Abgleiche, liegen noch keine flächendeckenden Auswertungen darüber vor, wie sich diese neuen Kontrollinstrumente tatsächlich auf die Kostenentwicklung bei den Sozialämtern auswirken. Nach ersten Rückmeldungen von einzelnen Sozialhilfeträgern sieht es allerdings nicht so aus, als sei mit den neuen Datenabgleichen der Königsweg zur Kostenreduzierung und gerechteren Verteilung der Sozialhilfeleistungen gefunden. Niemand ist bisher auf den so oft und anhaltend verkündeten massenhaften Sozialhilfemißbrauch gestoßen, vielmehr deutet bisher alles darauf hin, daß sich über dieses doch sehr aufwendige Verfahren nur eine gewisse Zahl von "Treffermeldungen" erzielen läßt. Ob die Ergebnisse dieses eingriffsintensive Verfahren wirklich rechtfertigen können, wird sich letztlich erst nach Vorliegen harter Zahlen erweisen. Bisher jedenfalls scheint hier eine gesunde Skepsis durchaus angebracht.

2.1.2 Der Abgleich mit Daten der Kfz-Zulassungsstelle

Wer Sozialhilfe bezieht, darf nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen Halter eines Autos sein oder muß sich zumindest den Wert des Autos als Vermögen anrechnen lassen. Die Sozialämter dürfen deshalb schon seit einiger Zeit die Haltereigenschaft bei der zuständigen Kfz-Zulassungsstelle überprüfen lassen, ohne zuvor die Einwilligung des Hilfeempfängers einholen zu müssen. Seit Sommer 1996 sind sie auch berechtigt, zu diesem Zweck regelmäßig automatisierte Datenabgleiche mit den Daten des örtlichen Fahrzeugregisters der Zulassungsstelle vorzunehmen. So weit, so gut oder schlecht, je nachdem, wie man sich zu dieser Regelung stellt. In keinem Fall gut war aber, daß sich eine ganze Reihe von Sozialämtern und Zulassungsstellen nicht damit begnügten, "die Eigenschaft als Fahrzeughalter" - so die gesetzliche Regelung - zu überprüfen, sondern auch Fahrzeugdaten, insbesondere Angaben über Hersteller, Typ, Baujahr, Datum der ersten Zulassung in den Abgleich einbezogen. Das war, auch wenn es der Landkreistag und in seinem Gefolge einige Sozialämter zunächst nicht wahrhaben wollten, schlicht und einfach nach dem klaren Wortlaut des § 117 Abs. 3 des Bundessozialhilfegesetzes unzulässig. Das Sozialamt ist auf solche Daten der Zulassungsstellen aber auch gar nicht angewiesen, da es bei einem "positiven" Ergebnis des Datenabgleichs ohnehin Kontakt mit dem Hilfeempfänger aufnehmen muß, um den für die Hilfeleistung relevanten Sachverhalt verläßlich aufzuklären. Dies insbesondere deshalb, um feststellen zu können, ob bei dem Hilfeempfänger nicht besondere Gründe vorliegen, die ihm auch bei Sozialhilfebezug die Nutzung seines eigenen Autos erlauben. Dazu

kann es sich selbstverständlich beispielsweise auch den Kfz-Schein oder den Kfz-Brief zeigen lassen, um damit Anhaltspunkte für den Wert des Kraftfahrzeugs zu erhalten. Weigert sich der Hilfeempfänger, kann ihm die Hilfeleistung schon aus diesem Grund entzogen werden.

2.1.3 Abgleich mit den Daten der Kranken- und Pflegeversicherung?

Der Landesregierung genügen die bisher schon im Bundessozialhilfegesetz zugelassenen automatisierten Datenabgleiche offensichtlich nicht. Wenn es nach ihr geht, sollen auch die Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherungen in den automatisierten Datenabgleich einbezogen werden. Das jedenfalls ließ sie schon im Frühjahr dieses Jahres verlauten. Als ich daraufhin vom Sozialministerium nähere Informationen darüber in Erfahrung bringen wollte, welche Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung aus welchem Grund in den Abgleich einbezogen werden sollen und wie dieser bei der Vielzahl von Krankenkassen bewerkstelligt werden kann, erhielt ich nur zur Antwort, solche Abgleiche seien wünschenswert und sollten angestrebt werden, sobald erste Erfahrungen mit den bis jetzt möglichen Abgleichen vorliegen. Nun sollte man eigentlich meinen, daß man über das, was man sich wünscht, genauere Vorstellungen hat. Das Sozialministerium hat sie aber offensichtlich nicht, denn mehr als die zitierte nichtssagende Aussage war ihm trotz wiederholter Nachfrage bisher nicht zu entlocken.

2.2 Was erfährt die Wohnortgemeinde?

Wer in einer kreisangehörigen Gemeinde wohnt, die nicht damit beauftragt ist, ihren Bürgern Sozialhilfe zu gewähren, kann den Sozialhilfeantrag trotzdem beim Bürgermeisteramt seiner Wohnortgemeinde stellen. Das baden-württembergische Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AGBSHG) bestimmt nämlich, daß die Gemeinde die Anträge in solchen Fällen entgegenzunehmen und unverzüglich dem zuständigen Träger der Sozialhilfe weiterzuleiten hat. Dieser Service bedeutet allerdings zwangsläufig, daß, wer ihn in Anspruch nehmen will, seine persönliche Notlage auch dem Bürgermeisteramt an seinem Wohnort offenbaren muß. Um dies zu vermeiden, wandte sich eine Bürgerin, die in einem kleinen Teilort lebt, direkt an das Kreissozialamt des für sie zuständigen Landratsamts. Zu ihrem Ärger war man dort nicht bereit, den Antrag entgegenzunehmen, sondern verwies sie zunächst an ihre Wohnsitzgemeinde. Erst nach Einschaltung unseres Amtes war das Kreissozialamt bereit, die direkte Antragstellung zu akzeptieren. Das Amt wollte jedoch weiter an seiner grundsätzlichen Praxis festhalten, Antragsteller zunächst an die örtlichen Bürgermeisterämter zu verweisen, und nur auf ausdrücklichen Wunsch die direkte Antragstellung beim Landratsamt akzeptieren. Außerdem war das Amt der Auffassung, in jedem Fall, also auch bei direkter Antragstellung, müßten, um auch nur minimale Vorkehrungen gegen möglichen Mißbrauch zu treffen, die Angaben zum Aufenthaltsort und zu den in einem gemeinsamen Haushalt lebenden Personen vom Bürgermeisteramt des Wohnorts des Betroffenen überprüft werden. Bei Direktanträgen an

das Kreissozialamt wollte das Landratsamt daher stets entsprechende Anfragen an die örtlichen Bürgermeisterämter richten.

Dieses Verfahren entspricht nur teilweise dem geltenden Recht:
§ 13 Abs. 1 AGBSHG begründet ebenso wie § 16 Abs. 2 SGB I lediglich die Möglichkeit, Anträge auf Sozialhilfe auch vor Ort bei der Gemeinde und nicht nur beim zuständigen Kreissozialamt zu stellen. Einziger Zweck dieser Regelungen ist es, den Bürgern die Antragstellung zu erleichtern und ihnen größeren Aufwand und längere Anreisewege zu ersparen. Ob ein Antragsteller von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, ist daher seiner eigenen Entscheidung überlassen. Damit ist es nicht vereinbar, wenn Kreissozialämter irgendwie gearteten Druck auf Betroffene ausüben, um sie zur Antragstellung bei ihrer Wohnortgemeinde zu bewegen. Entscheidet sich ein Bürger freiwillig für diesen Service, ist die Gemeinde selbstverständlich nicht gehindert, ihn auf seinen Wunsch hin bei der Antragstellung zu beraten, z. B. ihm nicht sofort verständliche Datenfelder zu erläutern oder ihn auf offensichtliche Unvollständigkeiten bei seinen Eintragungen in den Antragsformularen aufmerksam zu machen. Eine eigene Prüfzuständigkeit haben Wohnortgemeinden jedoch nicht. Sie dürfen deshalb weder von sich aus die in die Formulare eingetragenen Angaben mit den bei ihnen über die betroffenen Bürger bereits zu ganz anderen Zwecken gespeicherten Daten abgleichen noch zur Überprüfung der Eintragungen in den Antragsformularen Informationen über diese Bürger bei Dritten erfragen. Auch haben die Antragsteller gegenüber den sachlich unzuständigen Wohnortgemeinden keine Mitwirkungspflichten nach §§ 60 ff. SGB I.
Dagegen sind die zuständigen Kreissozialämter sehr wohl berechtigt, von Antragstellern Nachweise für die Angaben in den Sozialhilfeanträgen zu verlangen. Sie dürfen daher auch die Eintragungen über den Aufenthalt sowie die Zahl und Zusammensetzung der Haushaltsmitglieder überprüfen. Allerdings gilt auch hier der Grundsatz der Datenerhebung beim Betroffenen, der in § 67a SGB X verankert ist. Sind die Antragsteller bereit, selbst entsprechende Bestätigungen ihrer örtlichen Meldebehörde zu beschaffen und beim Kreissozialamt vorzulegen, und ergeben sich keine Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit dieser Unterlagen, sind Anfragen des Kreissozialamts an die Wohnortgemeinde nicht erforderlich und damit unzulässig. Das Landratsamt darf daher keinesfalls schematisch und regelmäßig ohne Zustimmung der Betroffenen Prüfbegehren an deren Wohnortgemeinden richten.

3. Jugendhilfe: Die Einsichtnahme in die Akten des Sozialamts

Welche Daten Jugendämter wo erheben und an wen weitergeben dürfen, ist sehr differenziert in SGB VIII geregelt. Was jeweils erlaubt ist, hängt maßgeblich davon ab, in welcher Funktion und zu welchem Zweck die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamts gerade handeln. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, daß sich diese hin und wieder dieser Rechtslage nicht hinreichend bewußt sind, und mehr nach eigenen Wertungen als nach den für sie maßgebenden speziellen Regelungen des SGB VIII vorgehen.

Dies mußte auch ein Bürger erfahren, der als Elternteil an einem Sorgerechtsverfahren vor dem Familiengericht beteiligt war. Das Gericht hatte das Jugendamt um eine fachliche Stellungnahme zu dem Antrag gebeten, die elterliche Sorge für die beiden Kinder aus der geschiedenen Ehe des Bürgers auf die Mutter zu übertragen. Bei seinen Gesprächen mit den geschiedenen Ehegatten und den Kindern hatte das Jugendamt erfahren, daß der Vater sich in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befand und beim Sozialamt verschiedene Sozialhilfeanträge gestellt hatte. Die Mitarbeiterin des Jugendamts wollte diese Äußerungen nicht ungeprüft in ihren Bericht an das Familiengericht übernehmen, sondern hielt es für erforderlich, sich selbst einen vollständigen und objektiven Überblick über die finanzielle und wirtschaftliche Situation des Betroffenen zu verschaffen. Sie bat daher das im gleichen Haus untergebrachte Sozialamt um kurzfristige Einsicht in die Sozialhilfeakte des Betroffenen, die ihr auch gewährt wurde. Informationen hieraus verwandte das Jugendamt dann für seinen Bericht an das Familiengericht.

Das war so nicht zulässig. Zu den Aufgaben des Jugendamts bei der Unterstützung des Familiengerichts nach § 50 Abs. 2 SGB VIII zählt zwar auch die Unterrichtung des Gerichts über soziale Gesichtspunkte wie die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Elternteils, über dessen Sorgerecht entschieden werden soll. Bei der Gewinnung der dafür benötigten Informationen muß es jedoch den Grundsatz der Datenerhebung beim Betroffenen beachten. Deshalb darf das Jugendamt die Daten für seine Stellungnahme bei anderen Personen oder Stellen nur unter den Voraussetzungen des § 61 Abs. 3 SGB VIII einholen. Danach ist die Einsicht in Sozialamtsakten für Jugendämter zwar nicht schlechterdings ausgeschlossen, aber eben nur ausnahmsweise unter genau genannten engen Voraussetzungen zulässig. Dies ist z. B. der Fall, wenn das Jugendamt anders nicht prüfen kann, ob ein Kind oder Jugendlicher aufgrund einer Gefährdung des Kindeswohls in Obhut genommen oder in einer Einrichtung der Familienpflege untergebracht werden muß. Für Stellungnahmen nach § 50 Abs. 2 SGB VIII zur Unterstützung des Familiengerichts sieht das Gesetz jedoch bewußt keine solche Ausnahme vor. Herr des Verfahrens ist und bleibt hier das Gericht. Der Gesetzgeber hat es für ausreichend erachtet, daß das Jugendamt die Daten für seine Stellungnahme an das Gericht ausschließlich bei den am Sorgerechtsverfahren Beteiligten selbst einholt. Wenn diese nicht kooperieren und Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls bestehen, muß das Amt eben diese Erkenntnisse in das Verfahren einbringen und die weiteren Ermittlungen zunächst dem Gericht überlassen. Daß Sozialamtsakten für Jugendämter deshalb bei der Erstellung von Berichten in Sorgerechtsverfahren tabu sind, hat inzwischen auch das betroffene Jugendamt eingesehen.

4. Die Heimbegehung

Wer in einem Pflegeheim lebt, ist in besonderem Maße auf die Hilfe und Fürsorge anderer angewiesen. Zum Schutz der Heimbewohnerinnen und -bewohner hat der Gesetzgeber daher eine Vielzahl heimrechtlicher Vorschriften erlassen und den Behörden der Heimaufsicht weitreichende Kontrollbefugnisse eingeräumt, zu denen insbesondere wiederkehrende Prüfungen vor Ort zählen.

Dies bringt allerdings mit sich, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Behörden auch Kenntnis von sensiblen Daten über die Gesundheit und Lebensumstände der Heimbewohner sowie diverse Informationen über das in den Betreuungseinrichtungen eingesetzte Personal erhalten. Bei den Heimen führt dies immer wieder zu der Frage, was sie der Aufsichtsbehörde jeweils mitteilen müssen bzw. dürfen. Im Berichtszeitraum bat mich eine Vereinigung privater Pflegeeinrichtungen, die regelmäßig mit derartigen Fragen ihrer Mitglieder befaßt ist, um eine grundlegende Beratung darüber, wer bei Heimbegehungen der Heimaufsicht was über Bewohner und Heimpersonal erfahren darf, wie es hierbei insbesondere mit Informationen aus der Pflegedokumentation, der Taschengeldverwaltung und der Einsichtnahme in Dienstpläne und Qualifikationsnachweise von Pflegepersonen bestellt ist und welche Unterlagen die Heimaufsichtsbehörden im Vorfeld einer turnusmäßigen Überprüfung von den Heimen anfordern dürfen.
Meine Antwort sah folgendermaßen aus:

4.1 Die Einsicht in Unterlagen bei der Heimbegehung

Das Heimgesetz (HeimG) verpflichtet die Träger und Leiter der Heime, den Heimaufsichtsbehörden unentgeltlich die für die Durchführung der heimrechtlichen Regelungen erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte zu erteilen. Nach § 9 Abs. 2 HeimG sind die mit der Überwachung des Heims beauftragten Personen befugt, die für das Heim benutzten Grundstücke und Räume, soweit sie nicht einem Hausrecht der Bewohner unterliegen, während der üblichen Geschäftszeiten zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, in die geschäftlichen Unterlagen der Auskunftspflichtigen Einsicht zu nehmen, sich mit den Bewohnern in Verbindung zu setzen und auch die Beschäftigten zu befragen.

Zu den geschäftlichen Unterlagen, in die die Heimaufsichtsbehörde bei ihrer Prüfung vor Ort Einsicht nehmen darf, zählen alle zum Geschäftsbetrieb der Pflegeeinrichtung gehörenden Unterlagen. Das Einsichtsrecht beschränkt sich damit nicht auf die Aufzeichnungen, die der Heimträger für seine ordnungsgemäße Buchführung erstellen muß, sondern umfaßt alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb des Heimes anfallen und aus denen sich Informationen über die Einhaltung der heimrechtlichen Vorschriften ergeben können. Die Heimaufsichtsbehörde und die von ihr hierzu beauftragten Personen dürfen daher bei der Heimbegehung auch sämtliche Personallisten, Dienstpläne, Unterlagen über die Qualifikation des eingesetzten Pflegepersonals etc. einsehen und sich die Heimverträge sowie alle anderen über die einzelnen Heimbewohner geführten Unterlagen vorlegen lassen. Hierzu gehören insbesondere auch die Pflegedokumentation und ggf. vom Heim selbst geführte Krankenakten. Es ist also datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden, wenn Mitarbeiter der Heimaufsichtsbehörde und die von dieser bei den Heimbegehungen zugezogenen ärztlichen Fachkräfte bzw. Pflegefachkräfte die Pflegedokumentation einzelner Heimbewohner begutachten und hierzu auch die im Heim arbeitenden Pflegekräfte und die betroffenen Bewohner befragen. Selbst wenn hierbei im Einzelfall Daten zugänglich gemacht werden, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, ist dies durch das Heimgesetz ausdrücklich erlaubt.

Allerdings ziehen die Heimaufsichtsbehörden teilweise auch Personen zur Heimbegehung bei, die nichts mit der Begutachtung der pflegerischen und medizinischen Betreuung im Heim zu tun haben, z. B. Mitarbeiter des Sozialamts oder den Wirtschaftskontrolldienst. Diese Personen sind, da sie zu ganz anderen Zwecken an der Kontrolle teilnehmen, nicht zur Einsichtnahme in die Unterlagen über die eigentliche Pflege befugt.

Gleiches gilt für den Einblick in die Unterlagen über das Taschengeld der Heimbewohner. Da die ordnungsgemäße Taschengeldverwaltung zu den Geschäftspflichten der Pflegeeinrichtungen zählt, dürfen die vor Ort kontrollierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heimaufsichtsbehörde sowie die von dieser ggf. zur Überprüfung der Taschengeldverwaltung beigezogenen Personen sämtliche Unterlagen und Belege über die aktuell an die einzelnen Bewohner ausgezahlten Beträge einsehen. Nehmen auch Fachkräfte des Sozialamts an der Heimbegehung teil, kommt es für ihr Einsichtsrecht maßgeblich auf den Zweck ihrer Beteiligung an: Soweit diese Personen nur zur Beratung der Heimbewohner eingesetzt werden, erfüllen sie Aufgaben nach § 11 HeimG und können nur auf Antrag und mit Einwilligung der einzelnen Betroffenen tätig werden. Sie dürfen dann auch unabhängig vom Willen der Bewohner nicht erfahren, wer wieviel Taschengeld ausbezahlt bekommt. Nur für den Fall, daß die Fachkräfte des Sozialamts von der Heimaufsicht bei der Heimbegehung als Sachverständige gerade für die Überprüfung der Taschengeldverwaltung herangezogen werden, steht ihnen auch das umfassende Einsichtsrecht nach § 9 Abs. 2 HeimG zu. In diesem Fall dürfen sie ihre dabei erlangten Informationen aber auch nur für diesen Zweck und nicht für die Aufgaben des Sozialamts verwenden.

4.2 Die Vorbereitung der Heimbegehung

Ob und in welchem Umfang die Aufsichtsbehörde im Vorfeld einer Heimbegehung personenbezogene Informationen über im Heim eingesetzte Pflegekräfte und Heimbewohner anfordern darf, hängt von dem Zweck und der Ausgestaltung der konkreten Prüfung ab. Erfolgt die Heimbegehung nicht turnusmäßig, sondern aus einem konkreten Anlaß, aus dem sich ein Verdacht auf heimrechtswidrige Zustände ergibt, also z. B. auf eine konkrete Beschwerde über nicht ausreichend qualifiziertes Personal oder über Defizite in der pflegerischen Versorgung in einer bestimmte Einrichtung hin, darf die Heimaufsichtsbehörde von den Trägern und Leitern der betroffenen Heime sämtliche zur Klärung des Sachverhalts erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte verlangen. Hierzu können auch Personallisten und Abschriften aus Pflegedokumentationen einzelner Bewohner gehören, wenn dies im Einzelfall für die sachgerechten Ermittlungen notwendig ist.

Erfolgt die Prüfung vor Ort turnusmäßig und ohne jeden Anhaltspunkt für Verstöße gegen das Heimrecht, muß sich die Heimaufsichtsbehörde darauf beschränken, die Informationen anzufordern, die tatsächlich zur Vorbereitung der anstehenden Prüfung notwendig sind. Dies

hängt maßgebend davon ab, was die Behörde bei der konkret anstehenden Begehung vor Ort wie prüfen will. Selbstverständlich müssen der Aufsichtsbehörde die Heimleitung und die verantwortlichen leitenden Pflegefachkräfte als Ansprechpartner namentlich und mit ihrer beruflichen Qualifikation bekannt sein. Zum übrigen Personal können für die Vorbereitung der Prüfung u. U. statistische Angaben über die Besetzungsstärke und Qualifikationen ausreichen. Allerdings sind auch hier Fälle denkbar, in denen die Heimaufsicht vorab Dienstpläne und Personalaufstellungen anfordern muß, um dann später vor Ort bestimmte Besetzungskonstellationen ansprechen und mit zuvor ausgewählten Mitarbeitern Gespräche hierüber führen zu können. Soweit hier für die von der Prüfung betroffenen Heime Zweifel bestehen, ob namentliche Aufstellungen wirklich erforderlich sind, sollten sie dies im Einzelfall mit der für sie zuständigen Heimaufsichtsbehörde klären.

Was die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime anbelangt, kann es für eine effektive Kontrolle notwendig sein, daß die Aufsichtsbehörde neben statistischen Angaben über die Bewohnerstruktur auch fallbezogene Auflistungen, z. B. über den regelmäßigen Pflegeaufwand, anfordert, um schon vorab einzelne repräsentative oder besonders auffällige Fälle herausgreifen zu können, die dann später vor Ort genau überprüft werden. Hierfür reicht es allerdings regelmäßig aus, wenn die Listen anstelle der Namen der Bewohner beispielsweise fortlaufende Nummern enthalten, die vor Ort eindeutig den einzelnen Bewohnern zugeordnet werden können. Allein der Verweis darauf, den Hilfebedarf und den hieraus resultierenden Personalbedarf einer Einrichtung feststellen zu müssen, rechtfertigt nicht die Anforderung von Listen, die die kompletten Namen aller Heimbewohner enthalten.

4.3 Die Speicherung dieser Informationen

Selbst wenn die Heimaufsichtsbehörde zur Vorbereitung der Heimbegehung personenbezogene Daten anfordern darf, folgt hieraus noch nicht, daß sie diese dann auf Dauer in ihren Akten oder EDV-Datensammlungen festhalten darf. Nach dem Landesdatenschutzgesetz dürfen die Heimaufsichtsbehörden personenbezogene Daten nämlich nur solange speichern, wie dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Dienstpläne oder Personallisten eines Pflegeheims, die zur Vorbereitung einer regelmäßigen Heimbegehung notwendig waren, müssen daher bei der Aufsichtsbehörde im Regelfall dann wieder vernichtet werden, wenn die Prüfung ohne Anhaltspunkte für heimrechtswidrige Zustände abgeschlossen wurde.

5. Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Ein effektiver Datenschutz gehört zu den elementaren Funktionsbedingungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Deshalb zählt dieser Bereich seit eh und je zu den Arbeitsschwerpunkten unserer Dienststelle.

5.1 Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung

Verschiedene Eingaben, Hinweise und Anfragen von niedergelassenen Ärzten, Kliniken und betroffenen Versicherten gaben mir Anlaß, mich im Berichtsjahr mit der Erhebung und Verarbeitung von Versichertendaten durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung in Baden-Württemberg (MDK) zu befassen. Organisatorisch von den Kranken- und Pflegekassen strikt getrennt, stellt der MDK der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung seinen medizinischen Sachverstand zur Verfügung. Er berät die Krankenkassen in allgemeinen Fragen, bei denen medizinisches Fachwissen notwendig ist, und gibt in deren Auftrag gutachtliche Stellungnahmen, z. B. über die Arbeitsfähigkeit, zur Einleitung von Maßnahmen zur Rehabilitation, zur Notwendigkeit und Dauer einer Krankenhausbehandlung oder sonst über die Frage ab, ob und in welchem Umfang die Kassen bestimmte Leistungen erbringen müssen. Für die Pflegekassen überprüft er in jedem Einzelfall, ob die Voraussetzungen der Pflegebedürftigkeit gegeben sind und welche Stufe von Pflegebedürftigkeit vorliegt. Die Kassen in Baden-Württemberg ziehen den MDK jährlich rd. 900 000 bis 1 Million Mal zur Beurteilung von Einzelfällen zu Rate, beginnend von kurzen, auch telefonischen Stellungnahmen über Begutachtungen nach Aktenlage bis hin zu umfangreichen gutachtlichen Stellungnahmen auf Grundlage körperlicher Untersuchungen der Versicherten. Es liegt auf der Hand, daß sich hierbei beim MDK eine Vielzahl zum Teil höchst sensibler Gesundheitsdaten von kranken und pflegebedürftigen Versicherten ansammelt.

5.1.1 Kontrollbesuch bei der Hauptverwaltung und der Beratungsstelle des MDK in Lahr

Eine Kontrolle der MDK-Hauptverwaltung in Lahr und der am selben Ort untergebrachten Beratungsstelle des MDK zeigte auf, daß bei der Verarbeitung von Versichertendaten durch den MDK noch einiges nicht so ist, wie es sein sollte.

- Der MDK und die Dateien

  "Der Medizinische Dienst darf in Dateien nur Angaben zur Person und Hinweise auf bei ihm vorhandene Akten aufnehmen." So bestimmt es kurz und knapp für die Krankenversicherung § 276 Abs. 2 SGB V und § 97 Abs. 3 SGB XI für die Pflegeversicherung. Damit wollte der Gesetzgeber sicherstellen, daß der beim MDK im Laufe der Zeit immer größer werdende Bestand von Gutachten und Stellungnahmen mit Informationen über den Gesundheitszustand und die Lebensumstände der zahlreichen Versicherten nicht mit Hilfe der EDV personenbeziehbar ausgewertet werden kann und daß z. B. nicht gewissermaßen auf Knopfdruck ausgedruckt werden kann, wer an einer bestimmten Krankheit oder Behinderung leidet.

  * Nur bedingt mit dieser Regelung vereinbar ist die Art und Weise, wie der MDK mit Hilfe des EDV-Verfahrens "ISmed-Neu" das sog. Auftragsarchiv, eine Art elektronische Handakte, führt. Dort speichert er im wesentlichen Angaben über den Auftraggeber, die Person des Versicherten, die Art des Auftrags sowie die Archivhistorie, die Aufschluß über den Gang der Bearbeitung eines Gutachtenauftrags gibt. Zu dieser Historie gehört aber auch das Ergebnis der Begutachtung, also Angaben darüber, ob der Versicherte z. B. als arbeitsfähig beurteilt oder welcher Pflegestufe er zugewiesen wurde. So sehr es nachvollziehbar ist, daß sich der MDK mit der Führung des Auftragsarchivs die Arbeit erleichtern will, weil er damit Rückfragen nach dem Stand des Begutachtungsverfahrens rasch und zuverlässig beantworten kann, ganz so, wie der MDK dabei vorgeht, kann und darf es nicht sein. Bis zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs hatte er nämlich noch keinerlei Löschungen im Auftragsarchiv vorgenommen. Wenn überhaupt, dürfen aber nur solche Aufträge gespeichert sein, bei denen es noch notwendig ist, schnell auf Rückfragen zu reagieren. Das aber kann nur bis kurze Zeit nach Abwicklung des Auftrags der Fall sein. Der MDK will dem jetzt Rechnung tragen.

  * Von vornherein nicht vereinbar mit der Verpflichtung des MDK, sich auf die Führung einer Hinweisdatei zum Auffinden von Akten zu beschränken, ist die von ihm geführte Datensammlung zur Erstellung von Statistiken. Dazu erzeugt er ebenfalls mit Hilfe des EDV-Verfahrens ISmed-Neu zu jedem Gutachten einen Statistikdatensatz. Diese Datensätze umfassen je nach Gutachtentyp zwischen 27 (Gesprächsgutachten) und 211 Datenfelder (Pflegegutachten) und bilden die einzelnen Gutachten jeweils sehr weitgehend ab. Auch wenn die Datensätze nicht die Namen der Versicherten, über die das Gutachten erstattet wurde, enthalten, ist keineswegs gewährleistet, daß sie nicht mehr oder nur noch mit unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft

bestimmten Versicherten zugeordnet werden können. Denn die Datensätze enthalten durchweg mit dem genauen Geburtsdatum, dem Geschlecht, der kompletten Postleitzahl des Wohnorts, Diagnosen und weiteren detaillierten Angaben über die untersuchte Person Informationen, die eine Identifizierung mit vom MDK beschaffbaren oder sogar schon bei ihm, z. B. in seiner automatisiert geführten Verweisdatei, vorhandenen Angaben ermöglichen. Mit anderen Worten: Es wäre dem MDK keinesfalls unmöglich, die Statistikdatensammlung maschinell nach Angaben über den Gesundheitszustand der Versicherten, bei Pflegebedürftigen auch über deren Lebensumstände, Fähigkeiten und soziale Situation zu durchsuchen und personenbeziehbare Ergebnisse auszuwerfen. Ich mußte deshalb diesen Datenschutzverstoß förmlich beanstanden. Gleichzeitig forderte ich den MDK auf, dafür zu sorgen, daß die Statistikdatensätze keine Daten enthalten, die Anknüpfungsmerkmale für eine mit zumutbarem Aufwand durchführbare Reidentifizierung der Versicherten sein können. Solche Anknüpfungsmerkmale sind beispielsweise die vollständigen Geburtsdaten der jeweiligen Versicherten. Auch kleinräumige Wohnortangaben wie die vollständigen Postleitzahlen können hierunter fallen, ebenso die Gutachtennummer, wenn diese sowohl in den Statistikdatensätzen als auch in der Verweisdatei abgespeichert sind und diese Dateien miteinander verknüpft werden können.

Der MDK wird diese Problematik auf Bundesebene vortragen und nach einheitlichen Lösungsmöglichkeiten suchen. Bis dahin will er wenigstens die Geburtsdaten und Postleitzahlen in den baden-württembergischen Statistiken EDV-gestützt verallgemeinern.

- Die Weitergabe der Gutachten an die Krankenkassen

  Was der MDK von dem, was er bei seinen Begutachtungen über die betroffenen Patienten erfährt, an die Krankenkassen weitergeben darf, hat der Gesetzgeber in § 277 Abs. 1 SGB V geregelt. Danach darf der MDK der Krankenkasse lediglich das Ergebnis der Begutachtung und die erforderlichen Angaben über den Befund mitteilen. In der Praxis sieht das leider anders aus: Unsere Kontrolle vor Ort bestätigte die Beschwerden verschiedener betroffener Bürger und Ärzte, insbesondere aus dem Bereich der Psychiatrie, die sich bei uns darüber beklagt hatten, daß der MDK den Krankenkassen regelmäßig die kompletten von ihm erstellten Gutachten über die betroffenen Versicherten übersendet. Diese Gutachten enthalten jeweils die Vorgeschichte/Anamnese, sämtliche vom MDK erhobenen und gespeicherten Angaben über den Befund, die Hauptdiagnose und ggf. weitere Diagnosen sowie Beurteilungen, Empfehlungen, Hinweise und evtl. weitere Bemerkungen des Gutachters. Dies ist bei weitem mehr als das Gesetz

erlaubt. Hätte der Gesetzgeber als "Ergebnis der Begutachtung" sämtliche bei dieser erhobenen Einzeldaten angesehen, hätte er nicht noch zusätzlich die Weitergabe der "erforderlichen Angaben über den Befund" zulassen müssen. Zudem muß der MDK der Krankenkasse auch nicht alle von ihm erhobenen Informationen über einen Versicherten mitteilen, damit diese eigenverantwortlich z. B. darüber, ob ein Versicherter zu Recht Krankengeld fordert, ob für ihn eine Rehabilitationsmaßnahme notwendig wird oder ob er tatsächlich so lange wie von der Klinik angegeben im Krankenhaus verweilen muß, entscheiden kann. So werden schon bei der Anamnese vielfach auch Daten erhoben, die nicht von ausschlaggebender Bedeutung für das Ergebnis der Beurteilung durch den begutachtenden Arzt sind und für die Entscheidung der Kasse erst recht keine Bedeutung haben. Gleiches gilt je nach Sachlage für die Vorbefunde und einen Teil der übrigen Befunde. Auch muß die Krankenkasse zwar die medizinische Begründung des MDK nachvollziehen können, doch sind hierfür im Einzelfall nicht alle äußerst detaillierten Einzelangaben notwendig, die der MDK, z. B. für Folgebegutachtungen, bei sich speichert.

Daß der MDK ungeachtet dessen generell sämtliche von ihm erstellte Gutachten komplett an die Krankenkassen weitergibt, verstößt daher in eklatanter Weise gegen § 277 Abs. 1 Satz 1 SGB V. Von einer förmlichen Beanstandung dieser Rechtsverletzung habe ich lediglich im Hinblick darauf abgesehen, daß der MDK die Problematik der Ergebnismitteilungen bereits selbst aufgegriffen hatte und schon unabhängig von unserer Kontrolle dabei war, den Umfang seiner Mitteilungen zu reduzieren. Allerdings habe ich den MDK darauf hingewiesen, daß er, um den gesetzlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, auch wirklich dafür sorgen muß, daß baldmöglichst nur noch deutlich reduzierte Gutachtenversionen Krankenkassen erreichen. Der MDK strebt hier eine bundesweit einheitliche Lösung an. Zu diesem Zweck werden zur Zeit Gespräche zwischen den Medizinischen Diensten und den Spitzenverbänden der Krankenversicherungen geführt.

- Was die Pflegekassen vom MDK erfahren

  Auch auf ein weiteres "Highlight" dieser Datenschutzkontrolle hätten meine Mitarbeiter und ich lieber verzichtet: Die "Ergebnis"-Mitteilungen an die Pflegekassen:

  Wie der MDK bei Begutachtungen zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit vorzugehen hat und welche Informationen er dabei an die Pflegekassen weitergeben muß, haben die Spitzenverbände der Pflegekassen am 21. März 1997 in bundeseinheitlichen Richtlinien festgelegt. Diese geben einheitliche Formulargutachtenbogen vor, die vom MDK auszufüllen und komplett an die

jeweilige Pflegekasse weiterzugeben sind. Welche Fülle an Details der MDK hier über die Vorgeschichte, Befunde und Fähigkeiten der Versicherten sowie ihren Hilfebedarf eintragen muß, kann sich ein Laie kaum vorstellen. Insbesondere beim Hilfebedarf sind die derzeit geltenden Richtlinien im Vergleich zu der unmittelbar nach Einführung der Pflegeversicherung maßgebenden Regelung noch um ein Vielfaches verfeinert worden: So muß jetzt der Hilfebedarf jedes einzelnen Versicherten bei der Körperpflege, der Ernährung, der Mobilität und der hauswirtschaftlichen Versorgung nicht mehr nur wie zuvor im eigentlichen Formulargutachten dokumentiert werden. Der MDK muß jetzt zusätzlich noch eine Anlage zu dem Gutachten ausfüllen und an die Pflegekasse weitergeben. So müssen die MDK-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bei der Pflegebegutachtung beispielsweise nicht mehr nur den täglichen Zeitaufwand beim Waschen angeben, sondern im einzelnen dokumentieren, wie viele Minuten täglich und wöchentlich in welcher Form (Unterstützung, teilweise Übernahme, volle Übernahme, Beaufsichtigung, Anleitung) der Pflegebedürftige Hilfe bei der Ganzkörperwäsche, der Teilwäsche des Oberkörpers, des Unterkörpers und von Händen und Gesicht benötigt. Vergleichbares gilt für seinen Hilfebedarf bei vielfältigen anderen Verrichtungen, z. B. der Zubereitung und Aufnahme der Nahrung, der Darm- und Blasenentleerung, beim An- und Auskleiden, dem Aufstehen und Zubettgehen, dem Gehen, Stehen, Treppensteigen etc.

Der MDK leitet - entsprechend seiner Verpflichtung nach den derzeit geltenden Richtlinien - stets die vollständig ausgefüllten Formulargutachten nebst Anlagen an die Pflegekasse.

Der Gesetzgeber hat sich dies ganz offensichtlich anders vorgestellt: In § 18 Abs. 5 SGB XI hat er den MDK verpflichtet, der Pflegekasse nur das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen. Darüber hinaus hat er Maßnahmen zur Rehabilitation, Art und Umfang von Pflegeleistungen sowie einen individuellen Pflegeplan zu empfehlen. Bei der Beantragung von Pflegegeld muß sich die Stellungnahme zudem darauf erstrecken, ob die häusliche Pflege in geeigneter Weise sichergestellt ist. Aber damit hat es sein Bewenden. Zu weiter reichenden Datenübermittlungen an die Pflegekassen ist der MDK dagegen weder berechtigt noch verpflichtet.

Ich mußte den MDK daher darauf hinweisen, daß er mit der Weitergabe der in den Richtlinien vorgesehenen Angaben an die Pflegekassen deutlich mehr Daten übermittelt als das Sozialgesetzbuch zuläßt. Wie bei den Mitteilungen an die Krankenkassen kann als Ergebnis im Rechtssinne zwar eine sinnvolle Zusammenfassung mit den wesentlichen tragenden Beweggründen gemeint sein, nicht mehr jedoch die minuziöse Auflistung sämtlicher zur Entscheidungsfindung erhobener Einzeldaten. Es ist schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb

sämtliche Angaben über die pflegebegründende Vorgeschichte, die komplette Würdigung aller vorliegenden Fremdbefunde und sämtliche im Gutachten und seiner Anlage auszufüllenden Varianten zu den Fähigkeiten des Betroffenen in bezug auf die Aktivitäten des täglichen Lebens und seinen Hilfebedarf für die Entscheidung der Pflegekasse unverzichtbar erforderlich sein sollen. Möglicherweise kann ein derart vorgegebenes Begutachtungsverfahren für die Einheitlichkeit und die Qualitätssicherung bei der Begutachtung förderlich sein und auch aufschlußreiche Daten für Statistiken liefern. Auf den einzelnen Versicherten bezogen darf der MDK jedoch nur in dem vom Gesetzgeber zugelassenen Umfang Einzelangaben an die Pflegekassen weitergeben. Auch wenn es aus fachlichen Gesichtspunkten nicht immer einfach sein mag, bei bestimmten Angaben eindeutig abzugrenzen, ob diese noch für die Ergebnismitteilung erforderlich sind oder nur weiter reichende Details darstellen, entbindet dies den MDK nicht von seiner Verpflichtung, die vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen einzuhalten. Angesichts der Tatsache, daß der MDK einerseits wegen der Verbindlichkeit der Richtlinien der Spitzenverbände an die vorgegebenen Formulare gebunden ist, andererseits aber nicht permanent gegen das für ihn geltende Gesetz verstoßen darf, habe ich davon abgesehen, die Weitergabe der komplett ausgefüllten Formulare nebst ihren Anlagen förmlich zu beanstanden. Ich habe dem MDK jedoch zu verstehen gegeben, daß ich von ihm die Erarbeitung geeigneter Vorschläge erwarte, wie die Mitteilungen an die Pflegekassen aus fachlich vertretbarer Sicht auf das gesetzlich zulässige Maß reduziert werden können, und er sich für eine Änderung der Richtlinien der Spitzenverbände einsetzt.
Der MDK hat dies zugesagt.

5.1.2 Die Fehlbelegungsprüfung

Die Krankenkassen haben ein legitimes Interesse daran, daß ihre Versicherten nicht in ein Krankenhaus aufgenommen werden oder dort verbleiben, wenn sie einer stationären Behandlung nicht oder nicht mehr bedürfen. Die Kassen dürfen daher, so bestimmt es das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG), Überprüfungen auf Fehlbelegungen durch den MDK veranlassen. Allerdings ist zwischen Krankenhäusern und den Krankenkassen teilweise strittig, unter welchen Voraussetzungen der MDK hier welche Überprüfungen vornehmen darf. So wandten sich im Berichtsjahr gleich mehrere Krankenhäuser mit der Frage an mein Amt, ob der MDK ohne Einwilligung der betroffenen Patienten in einer bestimmten Abteilung des jeweiligen Krankenhauses über 100 komplette Patientenakten auswählen, einsehen und systematisch auf Fehlbelegungen überprüfen darf. Um es vorweg zu nehmen: Er darf, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. Die Krankenkassen können ihn nämlich nach § 17a Abs. 2 KHG mit einer solchen Überprüfung beauftragen,

wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, daß in einem bestimmten Krankenhaus oder auch nur in einer bestimmten Abteilung eines Krankenhauses Fehlbelegungen in signifikantem Umfang auftreten. Solche Anhaltspunkte können sich beispielsweise aus statistischen Auswertungen ergeben, wenn diese deutliche Abweichungen im Vergleich zu den Durchschnittswerten vergleichbarer Abteilungen anderer Krankenhäuser aufweisen und nach den fachlichen Erfahrungen der Kassen und des MDK zu vermuten ist, daß dies auf medizinisch nicht indizierte Krankenhausleistungen zurückzuführen ist. So kann beispielsweise eine auffällige Häufung bestimmter Diagnosen darauf hindeuten, daß in der betreffenden Fachabteilung Patienten stationär behandelt werden, bei denen keine Krankenhausbehandlungsbedürftigkeit sondern Pflegebedürftigkeit vorliegt oder eine konservative ambulante Behandlung bzw. ambulantes Operieren ausreichend wäre. Bei Vorhandensein solcher Anhaltspunkte braucht der MDK seine Prüfung nicht auf die Krankenunterlagen bestimmter einzelner Patienten zu beschränken, bei denen ein konkreter Verdacht auf Fehlbelegung besteht. Solchen Fällen darf der MDK nämlich schon nach § 275 SGB V nachgehen, wenn ihn eine Krankenkasse mit der Überprüfung beauftragt. Deshalb hätte es der Regelung des § 17a KHG nicht bedurft, wenn die Prüfungsbefugnis des MDK auf solche Einzelfallprüfungen beschränkt wäre.

Da es sich bei der Fehlbelegungsprüfung nach § 17a KHG nicht um eine Einzelfallprüfung handelt, bedeutet dies aber auch, daß der MDK der Krankenkasse keine auf einzelne Patienten bezogenen Informationen aus den Patientenakten bekannt geben darf, sondern sich auf die Mitteilung von aggregierten, nicht personenbezogenen Angaben beschränken muß.

5.2 Krankenkassen

5.2.1 Arztbericht und Krankenkasse – ein Dauerthema

Daß Berichte behandelnder Ärzte und Krankenhäuser nicht in die Hand der Krankenkassen gehören, sondern, wenn im Einzelfall notwendig, nur direkt dem MDK zugeleitet werden dürfen, habe ich schon in meinem letzten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 12/2242, S. 67/68) ausführlich dargestellt. Um so ärgerlicher war es, daß uns ausgerechnet aus einem Zentrum für Psychiatrie folgende Anfrage einer Krankenkasse ins Haus flatterte: "Sehr geehrte Damen und Herren, wie verläuft die Behandlung bei Frau ...? Welche Perspektive zeigt sich? Bitte beantworten Sie den Fragebogen. Herzlichen Dank und freundliche Grüße." Mit dem anliegenden Fragebogen wollte die Kasse Angaben zum psychopathologischen Aufnahmebefund der Patientin, die ausführliche Diagnose, Einzelheiten zur bisherigen Therapie, ihrem Verlauf und Ziel sowie beabsichtigte weitere Maßnahmen erfahren, außerdem Informationen darüber erhalten, wie oft und aus welchem Grund innerhalb der letzten

Monate bei der Patientin sofortige ärztliche Interventionen außerhalb der regulären Dienstzeit erforderlich waren, und Angaben über medikamentöse Umstellungen sowie über die Art und Dosierung der Medikamente einholen, welche die Patientin gegenwärtig einnahm.

Auf meine Frage, was denn dies alles die Krankenkasse angehe und weshalb sie sich zu solch direkten Anfragen berechtigt sehe, erhielt ich die Antwort, selbstverständlich seien all diese Informationen nicht für die Kasse, sondern für den MDK bestimmt und die Fragen auch nur diesem gegenüber zu beantworten. Dies werde normalerweise auch ausdrücklich in dem Formularschreiben für die Anforderung solcher Arztberichte zum Ausdruck gebracht. Das unserem Amt zugegangene Schreiben sei lediglich in einzelnen Fällen versehentlich von Mitarbeitern der Krankenkasse versandt worden. Sie werde ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nochmals auf die für die Anforderung von Arztberichten geltende Rechtslage hinweisen.

Was mich nach wie vor befremdet, ist allerdings, daß nach Aussagen des Zentrums für Psychiatrie solche Anfragen keineswegs die Ausnahme bilden, sondern fast schon an der Tagesordnung sind. Einzelheiten aus der ärztlichen und erst recht der psychiatrischen Behandlung eines Versicherten sind aber besonders sensible personenbezogene Daten, die die Krankenkasse nur dann etwas angehen, wenn dies nach der sachverständigen Beurteilung des MDK für die Entscheidung der Kasse über ihre Leistungspflicht im Einzelfall auch tatsächlich unumgänglich ist. Direktanfragen der Krankenkassen bei den Leistungserbringern wie in dem uns vorliegenden Fall verletzen das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Versicherten erheblich und müssen daher unbedingt vermieden werden. Direkten Antworten der Ärzte und Krankenhäuser an die Krankenkassen auf derartige Anfragen steht grundsätzlich die ärztliche Schweigepflicht entgegen, die zu verletzen eine Straftat ist. Ärzte und Krankenhäuser müssen daher schon im eigenen Interesse, erst recht aber im Interesse ihrer Patienten, derartige Direktinformationen an die Kassen verweigern und darauf verweisen, daß ihr Gesprächspartner für solche Fragen - soweit erforderlich - der MDK, nicht jedoch die Krankenkasse ist.

5.2.2 Das Einwilligungsformular

Auf eine andere Variante dieses Themas wurde ich dank der Initiative eines niedergelassenen Arztes aufmerksam. Diesen hatte empört, daß einige seiner Patienten, die bei derselben Krankenkasse versichert waren, bei Anträgen auf Krankengeld folgendes Formular unterschreiben sollten:

> "Ich erkläre mich damit einverstanden, daß ärztliche, psychologische und andere Unterlagen, die für die Entscheidung erforderlich sind, von den Stellen

> und Ärzten angefordert werden können. Hierzu gehört auch der Entlassungsbericht aus der medizinischen Rehabilitationsmaßnahme. ... Hinweis: Es ist nicht möglich, alle Stellen und Personen hier erschöpfend und namentlich zu benennen, da wir erst im Verlauf der Bearbeitung Ihres Antrages erkennen können, ob und ggf. bei wem personenbezogene Daten eingeholt werden müssen. In der Regel handelt es sich um Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Laborunterlagen etc. von Ärzten, Psychologen u. a., Krankenhäusern, Beratungsstellen und sonstigen medizinischen und psychologischen Einrichtungen, in denen Sie in der Vergangenheit untersucht und/oder behandelt worden sind. Dies umfaßt auch solche Unterlagen, die den betreffenden Stellen von anderer Seite zugeleitet worden sind. Die Einholung von personenbezogenen Daten erfolgt jedoch nur, wenn und soweit diese für die Bearbeitung Ihres Antrages von Bedeutung sein können. Die nötigen medizinischen Unterlagen werden dem Medizinischen Dienst der Kassenversicherung zur Stellungnahme und Empfehlung vorgelegt. ... Wir weisen Sie darauf hin, daß Ihr Antrag auf Krankengeld ohne Einwilligungserklärung nicht bearbeitet werden kann. Ohne Ihre Einwilligung ist uns weder eine fachgerechte Bearbeitung noch eine Leistungsgewährung möglich. Dies bedeutet, wir können das Krankengeld nicht auszahlen. ..."

Diese Erklärung war zum einen viel zu weit und unbestimmt, um überhaupt Rechtswirkungen entfalten zu können, da der Versicherte überhaupt nicht erkennen kann, welche konkreten Unterlagen in seinem Fall von welchen einzelnen Personen und Stellen die Krankenkasse überhaupt anzufordern gedenkt. Selbstverständlich sind Versicherte nicht verpflichtet, solch unbestimmte und pauschale Einwilligungserklärungen abzugeben.

Ganz abgesehen hiervon waren die von der Krankenkasse geforderten Einwilligungen aber zur sachgerechten und rechtskonformen Bearbeitung der Krankengeldanträge auch nicht notwendig: So stand schon nach den eigenen Angaben der Kasse zu dem Zeitpunkt, zu dem die Versicherten die Erklärung abgeben sollten, noch nicht einmal fest, ob die Kasse überhaupt zusätzliche Daten benötigte oder schon aufgrund der ihr bisher vorliegenden Unterlagen, insbesondere der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen der behandelnden Ärzte, über den Krankengeldantrag entscheiden konnte. Außerdem sind die Krankenkassen in Fällen, in denen es ihnen nicht möglich ist, ohne weitere medizinische Informationen Zweifel an der Arbeitsunfähigkeit der betroffenen Versicherten zu beseitigen oder sonst über die Voraussetzungen, die Art und den Umfang ihrer Leistungen zu entscheiden, verpflichtet, gutachtliche Stellungnahmen des MDK einzuholen. Nur diesem gegenüber müssen die Leistungserbringer, also die behandelnden Ärzte, Psychologen, Krankenhäuser etc., dann die notwendigen Berichte über die Betroffenen abgeben. Den Krankenkassen darf der MDK dann nur das Ergebnis der Begutachtung und die Angaben über den Befund mitteilen, die die Kasse tatsächlich für ihre Entscheidung benötigt. Es ist deshalb nicht erforderlich, daß eine Krankenkasse selbst zusätzliche medizinische Unterlagen über ihre Versicherten von den behandelnden Ärzten oder Krankenhäusern anfordert. Wenn aber die Krankenkassen zur sachgerechten Entscheidung über den Krankengeldantrag selbst überhaupt keine weiteren ärztlichen

oder psychologischen Unterlagen anfordern müssen, kann es auch nicht zu den Mitwirkungspflichten der Betroffenen gehören, ihr Einverständnis in solche Datenerhebungen zu erklären. Der Hinweis auf dem Formular, daß der Antrag ohne die Einwilligungserklärung nicht bearbeitet und das Krankengeld nicht ausbezahlt werden könne, war somit nicht nur unzutreffend, sondern auch noch geeignet, unzulässigen Druck auf die Betroffenen auszuüben.
Zu alledem enthielt das Formular noch weitere vorformulierte Erklärungen, die schon deshalb nicht notwendig waren, weil die Kasse die gewünschten Informationen nach speziellen gesetzlichen Regelungen auch ohne Einwilligung der Betroffenen einholen durfte. Außerdem sollten die Versicherten all diese Erklärungen mit einer einzigen Unterschrift abgeben. Ihnen wurde damit schon durch die Gestaltung des Formulars suggeriert, sie könnten entweder allen dort genannten Datenerhebungen und Datenübermittlungen zustimmen oder aber kein Krankengeld erhalten.

Alles in allem: Kaum ein Satz dieses Formulars entsprach auch nur im Ansatz den datenschutzrechtlichen Anforderungen. Auf entsprechende Hinweise meiner Dienststelle hat die Krankenkasse dies auch sofort eingeräumt, sich für den Einsatz dieses Vordrucks entschuldigt und ihre Mitarbeiter darauf hingewiesen, daß das Formular nicht mehr verwendet werden darf. Bleibt zu hoffen, daß sich endlich alle Krankenkassen auf die erforderlichen Datenerhebungen beschränken und die direkte Anforderung von Arztberichten bei ihnen endgültig kein Thema mehr ist.

5.2.3 Datenschutz - für welchen Zweck?

Man muß sich als Datenschutzbeauftragter hin und wieder schon fragen, ob mit der Forderung nach Einhaltung des Datenschutzes nicht etwas ganz anderes bezweckt wird. So auch im folgenden Fall:
Ein Bauunternehmen nahm vier Jahre lang treu und brav am Sozialkassenverfahren der Bauwirtschaft teil und zahlte der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes (ZVK-Bau) die im Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe vorgesehenen Beiträge. Dann allerdings war Schluß. Das Unternehmen gab dazu an, es sei wegen der Art der von ihm ausgeführten Bauarbeiten überhaupt nicht verpflichtet, Beiträge an die ZVK-Bau zu bezahlen. Nachdem keine Einigung zwischen den Parteien erzielt werden konnte, machte sich die ZVK-Bau auf den Rechtsweg. Dabei war dann allerdings guter Rat für sie teuer: Denn in solchen Fällen muß sie nachweisen, daß das Unternehmen beitragspflichtig ist. Damit tat sie sich aber schwer, denn das Bauunternehmen weigerte sich, nähere Angaben zur Art der von ihm ausgeführten Bauarbeiten zu machen und begnügte sich mit der pauschalen Behauptung, es sei im strittigen Zeitraum überwiegend mit Bauarbeiten beschäftigt gewesen, die keine Beitragspflicht auslösen. In ihrer Not wandte sich die ZVK-Bau an die Krankenkasse, bei der die Mitarbeiter des Bauunternehmens versichert waren,

bat die Kasse, ihr Namen, Adressen und Beschäftigungszeiten der Mitarbeiter mitzuteilen, die in der strittigen Zeit für das Unternehmen tätig gewesen waren. Diese wollte sie als Zeugen benennen, um mit ihren Aussagen nachweisen zu können, daß das Unternehmen überwiegend beitragspflichtige Bauarbeiten ausgeführt hatte. Die Krankenkasse sah sich daraufhin von zwei Seiten angegangen: Die ZVK-Bau wollte die Mitarbeiterdaten, der Prozeßvertreter des Unternehmens forderte sie unter Hinweis auf den von der Krankenkasse zu beachtenden Datenschutz für die Mitarbeiter auf, die Herausgabe zu unterlassen.

In diese Auseinandersetzung eingeschaltet, teilte ich der Krankenkasse mit, daß das Sozialgesetzbuch die Herausgabe der gewünschten Daten durchaus erlaubt. Nach § 69 SGB X darf eine Krankenkasse Versichertendaten an die ZVK-Bau weitergeben, soweit es zur Erfüllung der der ZVK-Bau durch Tarifvertrag übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Zu diesen Aufgaben gehört es, die von Bauunternehmen zu zahlenden Beiträge festzusetzen und einzuziehen. Dazu muß die ZVK-Bau zunächst einmal ermitteln, ob ein Unternehmen überhaupt am Beitragsverfahren teilzunehmen hat. Zu diesem Zweck war die Bekanntgabe der Mitarbeiterdaten erforderlich, nachdem sich das Bauunternehmen geweigert hatte, der ZVK-Bau die Informationen zukommen zu lassen, die notwendig gewesen wären, um die Beitragspflicht festzustellen oder auszuschließen und der ZVK-Bau keine anderen Beweismittel zur Verfügung standen. Fraglich hätte allenfalls sein können, ob die Zeugenvernehmung der Mitarbeiter des Unternehmens überhaupt ein geeignetes Mittel zur Klärung der Beitragspflicht sein konnte. Dies war jedoch der Fall, wie auch der entsprechende Beweisbeschluß des Landesarbeitsgerichts zeigt, der erging, nachdem die ZVK-Bau die Mitarbeiterdaten von der Krankenkasse schlußendlich doch erhalten hatte.

Bezeichnend war die Reaktion des Bauunternehmens: Sein Prozeßvertreter teilte mir mit, die Mitarbeiter des Unternehmens würden jetzt die Krankenkasse wechseln und einer anderen beitreten, die erklärtermaßen der ZVK-Bau keine Auskünfte erteilt. Dies, obwohl die Klärung der Beitragspflicht des Unternehmens letztlich auch in ihrem Interesse liegt, da sie bei einer Bejahung später mit einer Zusatzversorgung rechnen können. Da kann man nur noch sagen: Honni soit qui mal y pense! Oder auf Deutsch: Ein Schelm, wer Arges dabei denkt!

5.3 Wer verschreibt zuviel?

Der Kostendruck im Gesundheitswesen bedingt auch Restriktionen bei den Arznei- und Heilmittelverordnungen. So haben die Kassenärztliche Vereinigung (KV) Nordbaden und die gesetzlichen Krankenkassen in Baden-Württemberg, um das Verordnungsverhalten der in Nordbaden praktizierenden Vertragsärzte zu steuern, eine sog. Richtgrößenvereinbarung getroffen. Darin ist festgelegt, für wieviel D-Mark pro Fall und Jahr diese Ärzte, getrennt nach

Arztgruppen, wie z. B. Allgemeinärzte, Augenärzte, HNO-Ärzte oder Orthopäden, Arznei- bzw. Heilmittel an Allgemeinversicherte und Rentner verschreiben dürfen. Überschreiten Ärzte diese Richtgrößen, drohen ihnen förmliche Wirtschaftlichkeitsprüfungen und die Verpflichtung, den sich durch die Überschreitung ergebenden Mehraufwand, soweit dieser nicht durch Besonderheiten der jeweiligen Praxis begründet ist, zurückzuzahlen. Diese Verfahren setzen allerdings so spät an, daß eine Steuerung des Verordnungsverhaltens der Ärzte während des laufenden Kalenderjahres damit allein nicht mehr möglich ist. In der Vereinbarung ist daher vorgesehen, daß die KV auf der Grundlage der vierteljährlichen Arzneikosten- und Heilmittelstatistiken die Vertragsärzte ihres Einzugsbereichs informiert, die mit ihrem tatsächlichen Verordnungswert pro Behandlungsfall bei mehr als 90 % der quartalsweisen Richtgrößenorientierung liegen. Überschreiten sie diese um mehr als 15 %, werden die Ärzte von der KV weitergehend informiert und beraten. Dieses soll sich außerhalb und im Vorfeld der förmlichen Wirtschaftlichkeitsprüfungen abspielen. Den Ärzten soll auf diese Weise ermöglicht werden, ihr Verordnungsverhalten so zu steuern, daß sie die Richtgrößen für das jeweilige Kalenderjahr einhalten und förmliche Auffälligkeitsprüfungen und Regresse möglichst vermieden werden.

Grundlage dieser Beratung durch die KV sollen nicht nur die vierteljährlichen Statistiken sein, sondern detaillierte und strukturierte Informationen über die einzelnen Verordnungen der Ärzte. Um diese zu erhalten, sollte die Verrechnungsstelle Süddeutscher Apotheken, über die die Apotheker ihre Leistungen mit den Krankenkassen abrechnen, der KV im Auftrag der Krankenkassen ein besonderes Computerprogramm zur Verfügung stellen, welches Abbildungen der einzelnen Verordnungsblätter, die sog. Images, sowie eine Datenbank mit sämtlichen den einzelnen Verordnungen zugehörigen Datensätzen enthält. Diese Datensätze können mittels des Computerprogramms auf vielfältige Weise ausgewertet werden. So können beispielsweise Auswertungen nach dem einzelnen Versicherten, dem verschreibenden Arzt, der Pharmazentralnummer, nach Indikationsgruppen, Verordnungssummen, dem Versichertenstatus der Patienten etc. vorgenommen werden. Der Einsatz dieses Programms soll der KV ermöglichen, den Ärzten klar zu dokumentieren, daß die fraglichen Verordnungen tatsächlich von ihnen ausgestellt wurden, sowie in Fällen, in denen der Arzt Zweifel an der Richtigkeit des ihm zugerechneten Verordnungsvolumens hegt, zu prüfen, ob die in die Arzneimittelkostenstatistik eingeflossenen Zahlen bezogen auf seine Praxis tatsächlich korrekt gewesen sind. Um abzuklären, ob dieses Vorgehen datenschutzrechtlich zulässig ist, wollte die KV von meinem Amt wissen, ob die von ihr gewünschten Datenlieferungen mit dem geltenden Datenschutzrecht in Einklang stünden. Ich konnte ihr dazu folgendes sagen:

Da die Images der einzelnen Rezepte Informationen sowohl über die betroffenen Patienten als auch über die verordnenden Ärzte enthalten, dürfen die Krankenkassen diese Daten der KV nur dann zugänglich machen, wenn dies entweder eine Rechtsvorschrift klar erlaubt oder aber sämtliche Betroffene zuvor rechtswirksam in die Weitergabe dieser Informationen eingewilligt

haben. Welche Daten die gesetzlichen Krankenkassen unter welchen Voraussetzungen an die Kassenärztlichen Vereinigungen weitergeben dürfen, hat der Gesetzgeber abschließend im Fünften Buch des Sozialgesetzbuchs geregelt. Dort finden sich zwar detaillierte Vorschriften über die Daten, die den Kassenärztlichen Vereinigungen für die Vorbereitung und Durchführung der förmlichen arztbezogenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen geliefert werden dürfen, jedoch existiert keine Regelung, die es den Krankenkassen erlaubt, patientenbezogene Daten über Arznei- oder Heilmittelverordnungen für fallbezogene Beratungen der Vertragsärzte im Vorfeld und zur Vermeidung förmlicher Prüfverfahren an die KV zu liefern. Im Gegenteil: Selbst zur Auswahl der zu prüfenden Praxen dürfen die Kassen an die Kassenärztlichen Vereinigungen nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes lediglich aggregierte, statistische Daten über das Verordnungsverhalten der Ärzte, nicht jedoch patientenbezogene Daten über einzelne Verordnungsfälle weitergeben. Zudem sieht das Gesetz vor, daß nur Krankenkassen und ihre Verbände, nicht aber auch die Kassenärztlichen Vereinigungen Ärzte vor der Stellung eines Antrags auf Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung beraten. Da es aber schon rein praktisch nicht durchführbar wäre, sämtliche betroffene Patienten zuvor um ihre Einwilligung zu bitten, dürfen die Krankenkassen der KV deshalb für die beabsichtigten Beratungen der Ärzte während des laufenden Kalenderjahres keine patientenbezogenen Verordnungsdaten und daher auch keine kompletten Abbildungen der Verordnungsblätter bzw. Datenbanken mit entsprechendem Inhalt liefern. Um der KV gleichwohl die wesentlichen Auswertungsmöglichkeiten des oben beschriebenen Computerprogramms und zumindest eine Teilansicht auf die dort abgespeicherten Rezepte zugänglich zu machen, muß durch technische Maßnahmen sichergestellt werden, daß die KV nur solche Daten aus dem Computerprogramm erhält, aus denen sie nicht mehr bzw. nur noch mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einen Patientenbezug herstellen kann. Sie darf daher insbesondere keinen Zugang zu den Namen, Vornamen, Adressen, Geburtsdaten und Versichertennummern der betroffenen Patienten erhalten, gleich ob auf Images oder in den zugehörigen Datenbanken.

Da die KV selbst bei einer derart reduzierten Datenweitergabe auch noch Daten über die verschreibenden Ärzte erhalten würde, die nach dem Gesetz nicht vorgesehen sind, z. B. fallbezogene und nicht nur fallgruppenbezogene Angaben über ihre Verordnungsweise, muß die KV die jeweiligen Ärzte über die beabsichtigten Datenübermittlungen informieren und ihnen Gelegenheit geben, sich darüber zu äußern, ob sie sich unter Verwendung dieser Daten von der KV beraten lassen wollen oder nicht.

Die KV will diese Rechtslage beachten.

2. Abschnitt: Gesundheit

1. Datenschutz im Krankenhaus

Gesundheitsdaten gehören seit jeher zu den besonders sensiblen und daher auch besonders schützenswerten Daten. Nicht nur die seit Jahrhunderten bestehende standesrechtliche Schweigepflicht der Ärzte, deren Verletzung strafrechtlich sanktioniert ist, zeugt davon. Auch die EU-Datenschutzrichtlinie vom 24. Okt. 1995 unterwirft die Gesundheitsdaten einem grundsätzlichen Verarbeitungsverbot. Gerade in Krankenhäusern fallen solche Daten in großem Umfang an. Dementsprechend richtete sich unser Augenmerk auch im Berichtsjahr wieder auf die besonderen Gefahren, die sich zwangsläufig ergeben, wenn umfangreiche Bestände an sensiblen Daten in einer großen Organisationseinheit verarbeitet werden. Neben einigen bereits in früheren Tätigkeitsberichten dargestellten "Dauerbrennern" hatten wir uns erneut auch mit Problemen zu beschäftigen, die Folge aktueller Entwicklungen sind:

1.1 Externe Verarbeitung von Patientendaten

In nahezu allen Bereichen ist der Trend erkennbar, bisher selbst wahrgenommene Aufgaben Dritten zur Erledigung zu übertragen. Auf neudeutsch heißt dies "Outsourcing" (= Outside Ressource Using). Diese Entwicklung macht vor dem Hintergrund des steigenden Kostendrucks im Gesundheitswesen auch vor den Krankenhäusern nicht halt. Mikroverfilmung von Patientenakten und Archivierung von Krankenhausunterlagen durch private Unternehmen oder das Schreiben von ärztlichen Befundberichten durch private Schreibbüros entsprechen mittlerweile einer weit verbreiteten Übung. Aus der Sicht des Datenschutzes verbinden sich mit solchen Maßnahmen deutliche Risiken für den Patienten. Ich beobachte diese Entwicklung gerade im Gesundheitsbereich deshalb nicht ohne Sorge.

1.1.1 Das private Schreibbüro

Es liegt auf der Hand, daß das Einbeziehen privater Dritter in Verwaltungsabläufe eines Krankenhauses dazu führen kann, daß sensibelste Daten der betroffenen Patienten Personen zur Kenntnis gelangen, die nicht in das vertrauliche Arzt-Patienten-Verhältnis eingebunden sind. Nachdem der Gesetzgeber im Landeskrankenhausgesetz dafür aber grünes Licht gegeben und bestimmt hat, daß Krankenhäuser grundsätzlich auch externe Stellen mit der Verarbeitung von Patientendaten beauftragen dürfen, muß es vor allem darauf ankommen, die Gefahren, die dem Persönlichkeitsrecht der betroffenen Patienten bei der Verarbeitung ihrer Daten außerhalb eines Krankenhauses drohen, weitestgehend auszuschließen. Leider ist die maßgebliche Bestimmung des Landeskrankenhausgesetzes wegen ihres unklaren Wortlauts, den mein Amt bereits im Gesetzgebungsverfahren kritisiert hat, hier nicht besonders hilfreich. Dies führt in der Praxis immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten, wie auch folgender Fall zeigt:

Nachdem wir erfahren hatten, daß die Krankenhäuser des Landkreises Böblingen ärztliche Befundberichte an private Schreibbüros weiterleiten, um sie dort schreiben

zu lassen, machten wir das Landratsamt darauf aufmerksam, daß damit gegen die ärztliche Schweigepflicht verstoßen werde. Das Landeskrankenhausgesetz lasse auch nach Auffassung der Landesregierung nur die automatisierte Datenverarbeitung im Auftrag zu. Das Schreiben von Arztbriefen durch private Schreibbüros als manuelle Datenverarbeitung sei allenfalls in unabweisbaren Einzelfällen und auch nur unter der Voraussetzung zulässig, daß die übergebenen Texte nicht bestimmten Personen zugeordnet werden können. Dieser Auffassung wollte sich das Landratsamt vor allem aus Kostengründen nicht anschließen. Im übrigen war es der Meinung, die Schreibkräfte in den privaten Büros seien wie berufsmäßige Gehilfen der Krankenhausärzte zu behandeln, eine Auffassung, die, wie beispielsweise auch ein Urteil eines Oberlandesgerichts aus neuerer Zeit zeigt, nicht zutrifft. Auch nochmaliges Nachfassen konnte das Landratsamt nicht dazu bewegen, von seiner unzutreffenden Meinung abzurücken. Es teilte lediglich mit, man werde künftig "im Interesse des Datenschutzes" (wohlgemerkt, nicht im Interesse der Patienten; welch ein Verständnis offenbart sich hier!) die Zahl der beauftragten Büros reduzieren. Ganz so sicher war sich das Landratsamt seiner Argumente schließlich aber doch nicht, denn es erklärte weiter, die Krankenhäuser würden die Patienten künftig "zusätzlich" in die externe Verarbeitung ihrer Daten einwilligen lassen.

Es ist bedauerlich, daß sich das Landratsamt nicht dazu entschließen konnte, im Interesse eines wirksameren Schutzes der Gesundheitsdaten seiner Patienten wenigstens die zu schreibenden Texte zu codieren. Statt dessen wird einmal mehr die Position der Schwäche und Abhängigkeit, in der sich der Patient durch sein Kranksein befindet, dazu genutzt, sich Datenverarbeitungsbefugnisse zu verschaffen, die der Gesetzgeber so nicht vorgesehen hat.

1.1.2 Beschlagnahmeschutz

Auf eine nicht zu unterschätzende Folge der zunehmenden Verarbeitung von Patientendaten außerhalb des ärztlichen Bereichs hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer Entschließung vom 17./18. April 1997 hingewiesen: Bei einer derartigen Auslagerung von Patientendaten entfällt das für sie in der Strafprozeßordnung geregelte Verbot, solche Daten als Beweismittel in Strafverfahren durch Zeugeneinvernahme oder Beschlagnahme in Anspruch zu nehmen. Dieses Verbot gilt nämlich nur, soweit und so lange sich diese Daten im ärztlichen Gewahrsam befinden. Die Forderung der Datenschutzbeauftragten an den Bundesgesetzgeber lautete deshalb, sicherzustellen, daß die in den nichtärztlichen Bereich ausgelagerten Patientendaten den gleichen Schutz erhalten, wie sie ihn im ärztlichen Bereich genießen.

Ich habe mich in dieser Angelegenheit mehrfach an das Justizministerium gewandt mit der Bitte, das in der Entschließung zum Ausdruck kommende Anliegen zu unterstützen. Der Erfolg war bisher gleich Null. Im Gegenteil, das Justizministerium sah "keinen Handlungsbedarf", da weder dem Sozialministerium noch der baden-württembergischen Krankenhausgesellschaft bekannt sei, "daß ein Krankenhaus die externe Archivierung von Patientendaten betriebe" (!). Das Ministerium macht es sich aber damit zu einfach. Es geht nicht nur um die externe Archivierung, sondern um jede Art der Auslagerung von Patientendaten. Mir sind eine Reihe konkreter Fälle bekannt, und darauf habe ich ausdrücklich hingewiesen, in denen Krankenhäuser ihre Patientendaten von externen Stellen verarbeiten lassen und, bei denen der strafprozessuale Schutz dieser Daten, wie die Rechtsprechung mehrfach bestätigt hat, nicht besteht. Ich sehe deshalb nach wie vor dringenden Handlungsbedarf. Es wäre zu begrüßen, wenn das Justizministerium seine abwartende Haltung überdenken und im Sinne der betroffenen Patienten endlich aktiv würde.

1.2 Die Telefonanlage

Wer sich zur stationären Behandlung in ein Krankenhaus begibt, für den ist es fast schon eine Selbstverständlichkeit, daß ihm vom Krankenhaus ein Telefonanschluß am Krankenbett angeboten wird. Die Möglichkeit, auf diese Weise Kontakt mit Angehörigen und Freunden halten zu können, trägt nicht selten positiv zum Heilungsprozeß bei. Daß das Krankenhaus festhält, wem es diesen Service bietet, liegt auf der Hand und dürfte von jedem akzeptiert werden. Wem aber käme der Gedanke, daß diese Informationen auch Dritten zugänglich gemacht werden sollen, ohne daß dies bemerkt werden kann?
Möglich zu machen scheint dies eine Vorschrift im Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996. Dieses Gesetz, das im Zuge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland erlassen wurde, unterwirft alle Telekommunikationsdiensteanbieter dem Fernmeldegeheimnis. Den Diensteanbietern rechnet der Gesetzgeber auch die Betreiber von Nebenstellenanlagen (beispielsweise krankenhauseigene Telefonnetze) zu. Bliebe es hierbei, wäre dies uneingeschränkt zu begrüßen. Das Telekommunikationsgesetz sieht nun aber vor, daß jeder Diensteanbieter der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, eine Bundesoberbehörde, die Möglichkeit einräumen muß, daß sie automatisiert und weder für den Diensteanbieter noch für den Betroffenen merkbar Name und Adresse des "Kunden" sowie die an diesen vergebene Rufnummer abrufen und an die Sicherheitsbehörden übermitteln kann. Damit könnte die Regulierungsbehörde jederzeit feststellen, wer stationär im Krankenhaus aufgenommen ist (Telefonanschluß vorausgesetzt), und sich damit eine Information verschaffen, die unter die ärztliche Schweigepflicht fällt.
Ob die maßgebliche Bestimmung des Telekommunikationsgesetzes, wie die Regulierungsbehörde meint, aufgrund ihres Wortlauts und ihrer Zielrichtung tatsächlich solche krankenhauseigenen Nebenstellenanlagen erfaßt, ist äußerst zweifelhaft. Wir meinen, daß der Gesetzgeber, wenn er die ärztliche Schweigepflicht hätte durchbrechen wollen, dies

eindeutiger hätte regeln müssen. Die Nutzung von Telekommunikationsanlagen in Krankenhäusern durch die Patienten ist als Selbstnutzung zu werten, da ihr der gemeinsame, auf den Gesundheitszustand zurückzuführende Zweck des Aufenthalts zugrunde liegt. Der Patient ist auch nicht "Kunde" eines Telekommunikationsdiensteanbieters; eine entsprechende vertragliche Beziehung, bei der solche Dienste Vertragsgegenstand sind, besteht regelmäßig nicht.
Im Rahmen meiner Zuständigkeiten, die sich im Krankenhausbereich auf öffentliche Krankenhäuser erstreckt, rate ich deshalb davon ab, die technischen Voraussetzungen für einen automatisierten Abruf zu schaffen. Probleme mit der Regulierungsbehörde dürften nicht zu erwarten sein, da diese nach eigener Einschätzung schon kapazitätsmäßig auf unabsehbare Zeit nicht in der Lage sein wird, Maßnahmen nach dem Telekommunikationsgesetz auch bei solchen relativ unbedeutenden Nebenstellenanlagen wie bei Krankenhäusern zu realisieren. Auch hat die Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage mitgeteilt, mit der Führung von Kundenkarteien solle in der ersten Ausbauphase zunächst bei Anbietern von Telekommunikationsdiensten begonnen werden, die eine Lizenz nach der Lizenzklasse 1 oder 4 des Telekommunikationsgesetzes erhalten haben (BT-Drs. 13/11329, S. 24 f.). Hierzu gehören die Krankenhäuser nicht. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber in dieser Frage möglichst bald Rechtsklarheit schaffen und die Abfrageberechtigung der Regulierungsbehörde bei Nebenstellenanlagen in Krankenhäusern ausdrücklich ausschließen würde.

1.3 Kontrolle der Klinikumspost

Mitunter führen datenschutzfreundliche Organisationsformen leider auch dazu, daß hierdurch eröffnete Freiräume von rücksichtslosen Zeitgenossen für eigene Zwecke ausgenutzt werden. So hat uns ein Universitätsklinikum folgendes berichtet:
Das Universitätsklinikum habe eine zentrale Poststelle. Die gesamte ausgehende Brief- und Paketpost werde dieser Stelle von allen Einrichtungen des Klinikums versandfertig zugeleitet. Die Sendungen würden, soweit sie als Absender das Klinikum auswiesen, in der Poststelle lediglich noch frankiert und dann zur Post gegeben. Es sei nun festgestellt worden, daß Klinikumsangehörige zunehmend private Sendungen als Dienstpost deklarieren und über die Poststelle versenden lassen würden, um so Portokosten einzusparen. Um dem entgegenzuwirken beabsichtige das Klinikum, Postsendungen künftig in der Poststelle stichprobenartig auf ihren dienstlichen Inhalt hin untersuchen zu lassen. Das Klinikum erbat unsere datenschutzrechtliche Meinung zu einem solchen Vorgehen.

Wir haben dem Klinikum mitgeteilt, daß wir solche Kontrollmaßnahmen im Ergebnis nicht beanstanden würden. Zwar werden der Poststelle auch Sendungen zugeleitet, die der ärztlichen Schweigepflicht unterliegende personenbezogene Informationen enthalten. Diese Informationen dürfen den in der Poststelle beschäftigten Personen als Angehörige der Krankenhausverwaltung grundsätzlich nicht offenbart werden. Insofern war die bisherige

Organisation des Postversands durch das Klinikum datenschutzgerecht. Eine Änderung dieser Praxis ist nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies zuläßt. Dies ist der Fall, denn eine stichprobenweise Kontrolle der Klinikpost auf betrügerische Verhaltensweisen läßt sich sehr wohl mit § 45 Abs. 3 Nr. 3 des Landeskrankenhausgesetzes begründen. Nach dieser Bestimmung dürfen Patientendaten im Krankenhaus selbst abweichend vom ursprünglichen Erhebungszweck auch zur Wahrnehmung (unter anderem) von Aufsichts- und Kontrollbefugnissen genutzt werden. Genau hierum geht es. Allerdings bedarf es gewisser organisatorischer Maßnahmen, damit eine datenschutzgerechte Praxis gewährleistet werden kann. So sollten vor allem das Verfahren der Stichprobenkontrolle klar geregelt sowie die Befugnis für solche Kontrollen auf konkret benannte Beschäftigte der Poststelle übertragen werden. Damit werden die datenschutzrelevanten Risiken in vertretbarer Weise minimiert, so daß die Beeinträchtigung der im Einzelfall betroffenen Patienten bei sachgerechter Abwägung noch hingenommen werden kann.

Auch Bedenken, das Öffnen von Briefen mit mutmaßlich privatem Inhalt gerate mit dem Briefgeheimnis in Konflikt, bestehen im Ergebnis nicht. Wer, um Briefporto zu sparen, seine Privatpost als Dienstpost deklariert, kann hinterher nicht mit Erfolg geltend machen, der Dienstherr habe durch das Öffnen von Dienstpost seine Rechte verletzt. Dies wäre ein widersprüchliches Verhalten. Allerdings muß hausintern in geeigneter Weise deutlich darauf hingewiesen werden, daß eine solche Stichprobenkontrolle stattfinden wird, bevor damit begonnen wird. Damit handelt jeder, der künftig Porto auf Kosten des Klinikums sparen will, auf eigenes Risiko.

2. Datenschutz im Gesundheitsamt

Die Aufgabenstellung der Gesundheitsämter ist außerordentlich vielschichtig. Dies bereitet Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hin und wieder Schwierigkeiten, die jeweils gegebenen Zuständigkeiten und Befugnisse zu erkennen.

2.1 Der runde Tisch

Uns wurde ein Schreiben eines Gesundheitsamts zugeleitet, in dem dieses dazu eingeladen hatte, in einer größeren Runde den Fall einer bestimmten Person zu besprechen. Eingeladen waren deren Nachbarn, der Bürgermeister der Wohnsitzgemeinde, der örtliche Polizeiposten und das Bezirksnotariat. Was war der Hintergrund? Die betroffene Person war offenbar psychisch erkrankt und wurde von ihrer Umgebung als Bedrohung empfunden. Der Bürgermeister hatte sich daraufhin an das Gesundheitsamt gewandt mit der Bitte, alle mit der Angelegenheit befaßte Behörden zu einem Gespräch einzuladen. Dabei sollte es darum gehen, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zu veranlassen seien. Der Bürgermeister hielt das Gesundheitsamt für zuständig, da nur dieses beurteilen könne, "ob und gegebenenfalls welche medizinische Indikation gegeben" sei. Das Gesundheitsamt hatte nämlich schon früher mit der betroffenen Person zu tun gehabt.

Wer auch immer in diesem Fall dafür zuständig gewesen sein mag, Maßnahmen zum Schutz gegen eine möglicherweise bestehende Gefahr für die betroffene Person selbst und für Dritte zu ergreifen, das Gesundheitsamt war es jedenfalls nicht. Es hat in solchen Fällen allenfalls eine beratende Funktion.
Diese für das Gesundheitsamt sicherlich nicht einfache Konstellation war für uns Anlaß, vorsorglich auf die datenschutzrechtlichen Implikationen aufmerksam zu machen, die es bei einer solchen Besprechung beachten muß. Das Gesundheitsdienstgesetz, das u. a. regelt, wie die Gesundheitsämter mit personenbezogenen Daten von Personen umzugehen haben, die sich bei ihnen einer Untersuchung unterzogen haben oder von ihren Maßnahmen betroffen worden sind, läßt nämlich eine Bekanntgabe solcher Daten an Dritte nur unter engen Voraussetzungen zu. Dies ist auch verständlich, handelt es sich bei den personenbezogenen Daten, mit denen die Gesundheitsämter umgehen, doch regelmäßig um besonders sensible Daten. Zudem haben auch die Amtsärzte die ärztliche Schweigepflicht zu beachten. Das aber bedeutete für die Teilnahme an der Besprechung, daß die Vertreter des Gesundheitsamts dort den Besprechungsteilnehmern keine Informationen, die das Amt bei früheren Kontakten mit der betroffenen Person gewonnen hat, auf den Tisch legen durften. Dies selbst dann nicht, wenn, wie dies das Gesundheitsamt einwandte, die Diagnose tatsächlich "im ganzen Ort bekannt" gewesen sein sollte. Dem trug das Gesundheitsamt bei der Besprechung dann schließlich auch Rechnung.

2.2 Das übereifrige Gesundheitsamt

In einem weiteren Fall meinte ein Gesundheitsamt, eine andere Behörde ungefragt über seine Erkenntnisse informieren zu dürfen mit der Folge, daß dem davon Betroffenen Leistungen gekürzt wurden. Im einzelnen:

Einem öffentlich Bediensteten war vom zuständigen Versorgungsamt ein Behinderungsgrad von 40 vom Hundert bescheinigt worden. Jahre später stellte er sich zur Klärung seiner Dienstfähigkeit bei seinem Gesundheitsamt vor. Hierzu fand eine Untersuchung durch den Amtsarzt statt. Ergänzend wurde ein fachorthopädisches Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses kam u. a. zum Ergebnis, die Arbeits- und Dienstfähigkeit sei beim Betroffenen lediglich in Höhe von 20 vom Hundert eingeschränkt. Im Zuge einer Überprüfung seiner Schwerbehinderteneigenschaft bat das Versorgungsamt das Gesundheitsamt, ihm das Ergebnis seiner amtsärztlichen Untersuchung mitzuteilen. Eine entsprechende Schweigepflichtsentbindung des Amtsarztes durch den Betroffenen lag vor. Das Gesundheitsamt übersandte dem Versorgungsamt nun aber nicht nur das angeforderte Gesundheitsamtsgutachten, sondern teilte dem Versorgungsamt bei dieser Gelegenheit auch noch folgendes mit: "Im weiteren liegt für ... ein Gutachten der orthopädischen ...klinik vor. Dieses Obergutachten macht aus orthopädischer Sicht eine Aussage zur Einschränkung der Dienstfähigkeit. Wenn das Einverständnis des Patienten vorliegt, werde ich Ihnen dieses Gutachten zusenden".

Veranlaßt durch diesen Hinweis, erwirkte das Versorgungsamt, dem die Existenz des Gutachtens bis dahin nicht bekannt gewesen war, beim Betroffenen die Zustimmung zur Anforderung des orthopädischen Gutachtens beim Gesundheitsamt. Folge davon war, daß das Versorgungsamt den Grad der Behinderung niedriger feststellte.

Ein Blick ins Gesundheitsdienstgesetz hätte eigentlich genügen müssen, um dem Gesundheitsamt klarzumachen, daß es so nicht geht. Schon der Umstand, daß der Betroffene fachorthopädisch untersucht worden ist, gehört zu den personenbezogenen Informationen, die dem Gesundheitsamt im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit bekannt geworden sind. Es handelt sich also um ein "Patientendatum" im Sinne des Gesundheitsdienstgesetzes. Ohne Einwilligung des Patienten dürfen solche Patientendaten aber nur herausgegeben werden, wenn entweder das Gesundheitsdienstgesetz selbst oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt. Beides war nicht der Fall.
Wir haben das Gesundheitsamt auf die zu beachtende Rechtslage hingewiesen und es aufgefordert, dafür zu sorgen, daß sich solche Vorfälle künftig nicht wiederholen.

2.3 Der Kontrollbesuch

Die zahlreichen Einzelfälle und Einzelfragen zur Datenverarbeitung in Gesundheitsämtern, mit denen wir uns in der Vergangenheit zu befassen hatten, haben uns auch diesmal wieder bewogen, einem Gesundheitsamt einen Kontrollbesuch abzustatten. Dabei zeigte sich, daß trotz des erkennbaren Bemühens, auch dem Datenschutz den ihm gebührenden Stellenwert bei der täglichen Arbeit einzuräumen, manches noch verbesserungswürdig und -bedürftig ist. Das beginnt schon mit dem

2.3.1 Postlauf

Wer sich schriftlich an das Gesundheitsamt wendet, erwartet zu Recht, daß nur die zuständigen Bediensteten des Gesundheitsamts seine Post zu Gesicht bekommen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn sensible Gesundheitsdaten mitgeteilt werden. Keine Probleme bereitet dies, wenn die Postsendung äußerlich erkennbar als Arztpost deklariert ist. In diesen Fällen wird die Post landratsamtsintern ungeöffnet an den Leiter des Gesundheitsamts oder gegebenenfalls an einen in der Adresse bezeichneten Amtsarzt weitergeleitet. Fehlt dem Schreiben dagegen ein Hinweis, daß es Arztpost enthält, hat sich der Gesundheitsdezernent des Landratsamts vorbehalten, stichprobenartig auch an das Gesundheitsamt gerichtete Post zu öffnen. Dagegen ist im Ergebnis nichts einzuwenden. Allerdings haben wir das Landratsamt aufgefordert, im Interesse eines wirksamen Persönlichkeitsschutzes der Kunden des Gesundheitsamts folgendes zu veranlassen:

Das Gesundheitsamt ist nicht im Gebäude des Landratsamts, sondern räumlich davon getrennt untergebracht. Wenn Post für das Gesundheitsamt im Landratsamt geöffnet worden ist und sensible Daten enthält, sollte der Transport der Dokumente zum Gesundheitsamt gegen eine inhaltliche Kenntnisnahme durch Unbefugte während des Transports gesichert werden. Hierfür könnten beispielsweise abschließbare Laufmappen verwendet werden.

Zum anderen sollte das Gesundheitsamt dann, wenn es sich an einen Bürger wendet und zu erwarten ist, daß dieser schriftlich antwortet und dabei sensible Daten mitteilt, durch geeignete Hinweise darauf hinwirken, daß die an das Gesundheitsamt gerichtete Post äußerlich als Arztpost kenntlich gemacht wird. Nur dann ist gewährleistet, daß sie von einem Amtsarzt geöffnet wird.

Das Landratsamt hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen umsetzen.

2.3.2 Aktenführung

Im Tätigkeitsbericht des letzten Jahres (LT-Drs. 12/2242, S. 57 f.) haben wir die Praxis des damals geprüften Gesundheitsamts dargestellt, für jede Person, die mehrfach und aus unterschiedlichem Anlaß Kontakt mit dem Gesundheitsamt hatte, nur eine Akte ("Personenakte") zu führen. Die Bedenken aus der Sicht des Datenschutzes liegen auf der Hand: Jeder, der im Gesundheitsamt die Akte in die Hand nimmt, erfährt alle dort festgehaltenen Details über den Betroffenen, gleichgültig, ob er die Daten im konkreten Zusammenhang benötigt oder nicht. Wir haben damals gefordert, die Aktenführung umzuorganisieren und die Unterlagen nach den jeweiligen Untersuchungszwecken getrennt zu führen. Dies zu verlangen, war in Anbetracht der geringen Größe des Gesundheitsamts vertretbar. Auch das jetzt kontrollierte Gesundheitsamt führt solche "Personenakten". Die Forderung, aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes und zur Wahrung des Arztgeheimnisses diese Akten nachträglich nach Untersuchungszwecken zu trennen, erhoben wir auch hier.

Allerdings war zu berücksichtigen, daß es sich um ein verhältnismäßig großes Gesundheitsamt handelte. Ein striktes Beharren auf der unverzüglichen Umsetzung der Forderung erschien uns zuviel verlangt. Wir schlugen dem Gesundheitsamt deshalb folgendes Vorgehen vor: Einzelakten werden jedenfalls für künftige Neufälle angelegt. Bereits bestehende Personenakten sollten aus Anlaß einer erneuten Untersuchung aufgelöst und nach Untersuchungszwecken getrennt weitergeführt werden. Die übrigen Akten, die nicht mehr beigezogen und nach zehn Jahren ohnehin vernichtet werden, können bis dahin in der bisherigen Form beibehalten werden.

Das Gesundheitsamt teilte dazu mit, mit Einführung einer neuen Software im Jahre 1999 würden künftig Einzelakten nach Untersuchungs-, Begutachtungs- und Beratungszwecken getrennt geführt. In der Übergangsphase werde das Gesundheitsamt von den Betroffenen eine Einwilligung unterzeichnen lassen, daß die vorhandenen Akten für die Erstellung von Gutachten und Zeugnissen verwendet werden dürfen. Damit ist unseren Forderungen nur zum Teil entsprochen.
Es ist zwar vorbehaltlos zu begrüßen, daß das Gesundheitsamt künftig nur noch Einzelakten führen wird. Was jedoch die Behandlung der Akten in der Übergangszeit betrifft, entspricht die Ankündigung des Gesundheitsamts nicht unseren Vorstellungen. Denn anstatt die Altakten anläßlich einer erneuten Untersuchung oder Begutachtung des Patienten zu trennen und so zweckändernde Datennutzungen zu verhindern, soll der Patient nun in die zweckändernde Datennutzung einwilligen. Dies wäre zwar, eine sachgerechte Information des Patienten über den Zweck der Datenverarbeitung und die Freiwilligkeit der Einwilligung vorausgesetzt, formal kaum zu beanstanden. Das eigentliche Problem einer zu umfassenden, im konkreten Fall nicht erforderlichen Offenbarung von Gesundheitsdaten ist damit aber nicht gelöst. Die Forderung nach Aktentrennung sollte gerade verhindern, daß der Amtsarzt in der konkreten Behandlungssituation undifferenziert alle bereits vorliegenden Daten zu Gesicht bekommt. Das soll jetzt über den Umweg einer Einwilligung, die angesichts der unterlegenen Position des Patienten faktisch kaum jemals verweigert werden dürfte, erreicht werden. Dies ist zu kritisieren. Wir haben deshalb das Gesundheitsamt nochmals aufgefordert, im Fall einer erneuten Untersuchung die Altakten zu trennen und eine Einwilligung in die Nutzung bereits vorhandener Daten nur so weit zu erbitten, als diese im konkreten Untersuchungszusammenhang tatsächlich relevant sein könnten.

2.3.3 Gebührenbescheide

Aus Rechtsgründen muß das Gesundheitsamt bei gebührenpflichtigen Untersuchungen Gebühren- und Auslagenbescheide auch dann erlassen, wenn - wie dies bei Untersuchungen nach dem Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten üblich ist - die erbrachte Leistung an Ort und Stelle bar bezahlt

wird. Zur (internen) Abrechnung leitet das Gesundheitsamt Durchschläge der Gebührenbescheide an die Kämmerei des Landratsamts weiter. Da die Bescheide Name und Adresse des Gebührenschuldners enthalten, erfahren die in der Kämmerei beschäftigten Bediensteten regelmäßig, wer den Amtsarzt aufgesucht hat, und u. U. auch, welche Untersuchung stattgefunden hat. Und dies, obwohl die Kämmerei diese Informationen allenfalls ausnahmsweise bräuchte, um etwaige Unklarheiten zu beseitigen. Wir meinen, das muß nicht sein.

Das Gesundheitsdienstgesetz läßt eine behördeninterne Weitergabe von Patientendaten zu, sofern und soweit dies zur verwaltungsmäßigen Abwicklung durchgeführter Maßnahmen erforderlich ist. Ist aber, um beim Fall zu bleiben, die Gebühr bereits bezahlt, so hat sich die Angelegenheit insoweit erledigt. Wenn die Kämmerei aus Gründen der internen Gebührenverrechnung auch in diesen Fällen die Gebührenbescheide benötigt, so genügt es, wenn das Gesundheitsamt diese ohne Name und Adresse der betroffenen Person zur Verfügung stellt. Für Kontrollzwecke könnten die Bescheide auch mit Nummern versehen werden, so daß das Gesundheitsamt im Einzelfall in der Lage wäre, Rückfragen anhand einer Referenzliste zu beantworten.
Das Landratsamt hat unseren Vorschlag akzeptiert.

2.4 Das Landesgesundheitsamt

Während sich im allgemeinen fast jeder unter dem Gesundheitsamt etwas vorstellen kann, ist schon die Existenz eines Landesgesundheitsamts wohl den meisten unbekannt. In seiner heutigen Form gibt es das Landesgesundheitsamt auch erst seit 1991. Vorgängereinrichtung war das Medizinische Landesuntersuchungsamt. Neben seinen beratenden und konzeptionellen Aufgaben ist das Landesgesundheitsamt die zentrale Untersuchungseinrichtung für humanmedizinische Untersuchungen, insbesondere in der Seuchenbekämpfung, der Lebensmittel- und der Trinkwasserüberwachung sowie der Umwelthygiene. Auch wenn somit der einzelne in aller Regel keinen unmittelbaren Kontakt mit dem Landesgesundheitsamt hat, verarbeitet dieses doch dadurch, daß es mit seinen Labors Dienstleistungen für eine Reihe von Behörden, vor allem auch für die Gesundheitsämter, erbringt, eine ganze Menge personenbezogener Daten. Dies, sowie der Umstand, daß das Landesgesundheitsamt in den letzten Jahren zunehmend EDV-Verfahren zur Wahrnehmung seiner Aufgaben einsetzt, haben uns veranlaßt, ihm einen Besuch abzustatten.

2.4.1 Das LIMS

Hinter dem Kürzel LIMS verbirgt sich das Labor-Informations- und Managementsystem des Landesgesundheitsamts. Es handelt sich dabei um ein EDV-Verfahren, das in den sieben Labors des Landesgesundheitsamts eingesetzt wird und das zur Dokumentation der Stammdaten und Untersuchungsergebnisse, zur Befunderstellung, für die Statistik und für das Gebührenwesen eingesetzt wird. Die Gefahren, die sich aus der Kombination einer Vielzahl von zum Teil äußerst sensiblen Daten mit den Möglichkeiten einer modernen informationstechnischen Infrastruktur, insbesondere der hohen Verfügbarkeit von Daten, ergeben, liegen auf der Hand. So hat sich auch beim Landesgesundheitsamt gezeigt, daß die personenbezogenen Untersuchungsergebnisse nicht etwa nur denjenigen Laborbediensteten elektronisch zur Verfügung stehen, die in den Labors arbeiten, in denen die Daten ermittelt worden sind. Ähnlich dem in den Gesundheitsämtern praktizierten und von uns kritisierten Verfahren werden im Landesgesundheitsamt Patientenkarteien geführt. Hier wie dort muß - auf der Grundlage des Gesundheitsdienstgesetzes - aber gelten, daß Patientendaten grundsätzlich nur im Rahmen des Zwecks, zu dem sie erhoben worden sind oder in dessen Zusammenhang sie bekannt geworden sind, verwendet und offenbart werden dürfen. Elektronische Patientenkarteien bringen es dagegen mit sich, daß jedem Zugriffsberechtigten, wenn er die Kartei aufruft, alle dort zusammengefaßten Daten über die Person automatisch angezeigt werden, ob er sie nun konkret braucht oder nicht. Das Landesgesundheitsamt hat uns dazu allerdings dargelegt, daß es aus fachlicher Sicht in vielen Fällen unabdingbar sei, Untersuchungsbefunde aus den verschiedenen Laborbereichen miteinander zu vergleichen und in Beziehung zu setzen, um zu sicheren Ergebnissen kommen zu können. Dem konnten wir uns nicht völlig verschließen. Schließlich läßt selbst das

Gesundheitsdienstgesetz eine zweckändernde Datennutzung zu, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leben oder Gesundheit des Betroffenen oder eines Dritten erforderlich ist. Aufgrund des hohen Gefährdungspotentials, das von den Erregern, deren Vorhandensein die Laboruntersuchungen ermitteln soll, ausgeht, kann dem Landesgesundheitsamt der Bedarf an einer möglichst umfassenden Datengrundlage nicht völlig bestritten werden. Ich habe deshalb im Ergebnis das Führen einer Patientenkartei nicht beanstandet. Allerdings haben wir das Landesgesundheitsamt aufgefordert, durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß in jedem Einzelfall, in dem auf die Kartei zugegriffen werden soll, eine strenge Prüfung dahin gehend erfolgt, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine zweckändernde Datennutzung vorliegen. Das Landesgesundheitsamt hat aufgrund unserer Kontrolle seine Regelungen zum Datenschutz überarbeitet und unter anderem bestimmt, daß bei jeder Nutzung der Patientenkartei die von uns geforderte strenge Prüfung zu erfolgen hat.

2.4.2 Epidemiologische Untersuchungen

Das Landesgesundheitsamt führt eigene epidemiologische Studien durch. Zu diesem Zweck erhebt es unmittelbar bei den Probanden personenbezogene Daten. Da es diese Daten im LIMS speichert, kann es vorkommen, daß sie in der Patientenkartei mit personenbezogenen Daten des Probanden, die aus anderen, nicht wissenschaftlichen Untersuchungen stammen, zusammengefaßt werden. Dies ist nicht zulässig. Denn personenbezogene Daten, die für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung erhoben werden, unterliegen einer strengen Zweckbindung. So verlangt es das Landesdatenschutzgesetz. Das heißt, die vom Landesgesundheitsamt aus wissenschaftlicher Betätigung gewonnenen Daten dürfen nicht verwendet werden, um andere Zwecke zu erfüllen. Eine zweckwidrige Datennutzung ist aber so lange nicht ausgeschlossen, wie die aus den Projekten gewonnenen Daten in der Patientenkartei enthalten sind und damit bei jedem Abruf der Kartei automatisch mit angezeigt werden. Wir haben das Landesgesundheitsamt deshalb aufgefordert, die personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit epidemiologischen Projekten angefallen sind, aus der Patientenkartei herauszunehmen. Auch dies hat das Landesgesundheitsamt in seinen aktuellen Regelungen zum Datenschutz für die elektronischen Datenverarbeitungssysteme und -verarbeitungsverfahren so geregelt.

3. Die Landesärztekammer

Wie für viele andere freie Berufe gibt es mit der Landesärztekammer Baden-Württemberg und ihren vier Bezirksärztekammern auch für die Ärzte eine Einrichtung, die deren berufs- und standespolitische Interessen vertritt. Zu den umfangreichen Aufgaben der Kammer, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, gehört es u. a., für ihre Angehörigen eine Berufsordnung zu erlassen, die vor allem die

Berufspflichten der Ärztinnen und Ärzte regelt. Aus der Sicht des Datenschutzes ist hierbei insbesondere die ärztliche Schweigepflicht von Bedeutung.

3.1 Die Einsicht in Krankenunterlagen

Wer von einem Arzt behandelt worden ist, kann im Einzelfall ein Interesse daran haben, zu wissen, was in seinen Krankenunterlagen, die der Arzt zu führen hat, steht. Die von der Landesärztekammer Baden-Württemberg im Jahr 1998 neu gefaßte Berufsordnung sieht demgemäß vor, daß jeder Patient einen Anspruch darauf hat, in die über ihn geführten Unterlagen einsehen zu können. Nicht gelten soll dies allerdings, soweit es um Aufzeichnungen über subjektive Eindrücke oder Wahrnehmungen des Arztes geht. Warum eigentlich nicht? Auf diese von mir der Landesärztekammer Baden-Württemberg gestellte Frage antwortete das für die Genehmigung der Berufsordnung zuständige Sozialministerium, dies entspreche der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Liest man die genau, muß man aber zu einem differenzierteren Ergebnis kommen.
Zunächst wäre wohl zu erwarten gewesen, daß sich Satzungsgeber und Genehmigungsbehörde die Frage stellen, was sie in der Satzung überhaupt regeln dürfen. Denn Normgebung vollzieht sich nicht im rechtsfreien Raum, sondern ist rechtsstaatlichen Bindungen unterworfen. Soll eine Satzung erlassen werden, müssen - neben den Vorgaben und Grenzen der Ermächtigungsnorm - insbesondere die Verfassung und sonstiges höherrangiges Recht beachtet werden. Nun ist es so, daß das Recht auf Auskunft einer Person zu den über sie gespeicherten persönlichen Daten Teil des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist. Soll dieses eingeschränkt werden, bedarf es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts insoweit einer eindeutigen Rechtsgrundlage. Das Kammergesetz, das die Landesärztekammer zum Erlaß einer Berufsordnung verpflichtet, enthält aber gerade keine Bestimmung, die es der Ärztekammer ausdrücklich gestatten würde, Grundrechtspositionen des Bürgers zu beschränken. Und auch der Bundesgerichtshof hat in den vom Sozialministerium herangezogenen Entscheidungen einen Anspruch auf Offenlegung der gesamten Krankenunterlagen angenommen, der nur dann eingeschränkt werden könne, wenn es hierfür nennenswerte Gründe (therapeutische Bedenken, Störung des Vertrauensverhältnisses, Schutzbedürfnis Dritter) gebe. Das Bundesverwaltungsgericht hat sogar gemeint, soweit die freie Willensentscheidung des Patienten nicht beeinträchtigt sei und keine Selbstmordgefahr bestehe, dürften allein aufgrund therapeutischer Bedenken keine Unterlagen zurückgehalten werden.

Wäre mein Amt rechtzeitig über den beabsichtigten Inhalt der zu überarbeitenden Berufsordnung informiert worden, hätten wir unsere Bedenken gegen die Einsichtsregelung der Berufsordnung vorbringen können. So bleibt nur zu hoffen, daß die Ärzteschaft sich in der Praxis großzügiger als ihre Berufsordnung zeigt. In jedem Falle muß sie dabei den Auskunftsrechten der Patienten nach dem Bundes- oder Landesdatenschutzgesetz, die sich grundsätzlich auch auf Aufzeichnungen über subjektive Eindrücke oder Wahrnehmungen

erstrecken, Rechnung tragen, unabhängig davon, ob die Berufsordnung die Auskunftserteilung vorsieht oder nicht.

3.2 Fehlleitung von Unterlagen an den Dienstherrn

Auch wenn man in der täglichen Praxis mit zahllosen Beispielen dafür zu tun hat, wie sorglos öffentliche Stellen gelegentlich mit persönlichen Informationen des Bürgers umgehen, gibt es doch immer wieder Fälle, in denen man nur noch den Kopf schütteln kann. So auch in folgendem:

Eine bei einem öffentlichen Arbeitgeber Beschäftigte war erkrankt. Wegen Unklarheiten bei einer Arztrechnung wandte sie sich telefonisch an die Bezirksärztekammer. Mit der dort zuständigen Mitarbeiterin vereinbarte sie, ihr weitere ihre Krankheit betreffende Unterlagen per Telefax zu übermitteln. Gesagt, getan. Auf dem Deckblatt des Telefaxschreibens wurde die Zielperson namentlich vermerkt ("Wie mit ... heute telefonisch besprochen") und das einschlägige Aktenzeichen angegeben. Anstatt nun das eingegangene Telefax an die auf dem Deckblatt angegebene Mitarbeiterin weiterzuleiten, rätselten die in der Posteingangsstelle der Bezirksärztekammer Beschäftigten, was mit dem empfangenen Telefax zu tun sei. Auch das Aktenzeichen half insoweit offenbar nicht weiter. Anstatt bei der Absenderin, deren Telefaxkennung in der Kopfzeile des Telefax wiedergegeben war, rückzufragen, suchte man in den Unterlagen nach Hinweisen, die eine weitere Bearbeitung ermöglichen könnten. Dort stieß man auf ein Schreiben des Arbeitgebers. Warum also nicht den dort zuständigen Bearbeiter anrufen? Auch dieser konnte sich allerdings nicht erklären, was es mit den Unterlagen auf sich hat und regte an, ihm diese doch einfach zu übersenden, was auch geschah. Da man aber auch dort nichts damit anfangen konnte, setzte sich der Arbeitgeber mit dem Rechtsanwalt der Betroffenen in Verbindung und ließ wissen, man habe von der Bezirksärztekammer ärztliche Unterlagen der Mandantin erhalten, deren Verwendungszweck unklar sei. Erst nach diesen Umwegen - inzwischen waren vier Monate vergangen - erhielt die Betroffene wieder ihre Unterlagen zurück. Die in diesem Fall zutage getretene grob fahrlässige Mißachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen habe ich beanstandet. Die Bezirksärztekammer hat sich bei der Betroffenen entschuldigt. Um zu verhindern, daß sich solche Fälle wiederholen, wird sie auf Veranlassung der Landesärztekammer eine schriftliche Handlungsanleitung für die Mitarbeiter der Poststelle erarbeiten.

4. Die Psychotherapeutenzulassung

Am 1. Januar 1999 wird das Psychotherapeutengesetz (PsychThG) in Kraft treten. Danach bedürfen Psychotherapeuten künftig wie Ärzte einer staatlichen Approbation, wenn sie in die Kassenarztversorgung einbezogen werden wollen. Diejenigen, die schon bisher psychotherapeutisch tätig sind, sollen nach dem Willen des Gesetzgebers auch künftig in der Lage sein, ihre Berufstätigkeit unter den geänderten gesetzlichen Bedingungen auszuüben, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Datenschutzrechtlich von Bedeutung sind dabei die Bestimmungen des Psychotherapeutengesetzes, die die Erteilung der Approbation an den Nachweis der bisherigen psychotherapeutischen Berufstätigkeit knüpfen (§ 12 Abs. 3 und 4 PsychThG). Dabei meinten einige Approbationsbehörden zunächst, der Nachweis verlange ein Offenlegen personenbezogener Daten von behandelten Patienten. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder traten dem entgegen. Denn aus dem Gesetzestext läßt sich keine Offenbarungs- und Übermittlungsbefugnis der Psychotherapeuten für diesen Zweck herleiten. Sie forderten deshalb die Entwicklung von Verfahren, die es den Psychotherapeuten möglich machen, die Nachweise auch unter Wahrung ihrer Schweigepflicht zu erbringen. So sollte im Regelfall die Vorlage von Bestätigungen der Krankenkassen, der privaten Krankenversicherungen oder der Beihilfestellen genügen. Wo der Nachweis nicht auf diese Weise, sondern nur anhand von Einzelfällen erbracht werden kann, darf grundsätzlich nur die Vorlage anonymisierter Unterlagen verlangt werden. Nur in Ausnahmefällen, wenn sich bei der Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte für eine falsche Darstellung ergeben, kann unter dem Gesichtspunkt der Wahrung berechtigter eigener Interessen die Offenbarung personenbezogener Daten in Frage kommen. Die Länder haben sich mittlerweile dieser Auffassung angeschlossen. Das Regierungspräsidium Stuttgart als für das Land zuständige Approbationsbehörde hat uns mitgeteilt, es verlange grundsätzlich nur chiffrierte oder anonymisierte Nachweise; allenfalls in begründeten Ausnahmefällen würden Überprüfungen anhand personenbezogener Unterlagen stattfinden.

3. Teil: Öffentliche Sicherheit und Rechtswesen

1. Abschnitt: Justiz

Justiz und Justizverwaltung sind ohne Verarbeitung personenbezogener Daten nicht denkbar. Meist stehen nämlich Personen im Mittelpunkt, sei es, daß jemand in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Beschuldigter oder in einem Strafverfahren Angeklagter, Zeuge oder Opfer ist, oder daß jemand seine Rechte vor den Zivil-, Verwaltungs-, Arbeits-, Sozial- oder Finanzgerichten verfolgt. Dabei kommen mitunter ganze Lebensbereiche zur Sprache, oft genug auch Vorgänge, die die Persönlichkeit in ihrem Innersten betreffen. Deshalb liegt offen zutage, daß es nicht allein damit sein Bewenden haben kann, das Strafrecht, Bürgerliche Recht, Arbeitsrecht usw. in einem fairen Verfahren zu verwirklichen; immer gilt es auch, dem Grundrecht auf Datenschutz zum Durchbruch zu verhelfen.

1. Öffentlichkeitsmaxime und Datenschutz - ein Widerspruch in sich?

Gerichtsverhandlungen sind bei uns von Haus aus öffentlich. Das weiß jeder, der schon einmal bei Gericht zu tun hatte oder in die Zeitung schaut und dort fast täglich Berichte aus den Gerichtssälen lesen kann. Müssen Gerichtsverhandlungen in der heutigen Zeit noch öffentlich sein, ist das nicht ein alter Hut und ein eklatanter Verstoß gegen den Datenschutz, werde ich immer wieder gefragt. Da war beispielsweise jemand, der den Kopf darüber schüttelte, daß das Gericht in einem Strafverfahren zwar alles daran setzte, den Angeklagten zu einem Geständnis zu bewegen, um den sexuell mißbrauchten Kindern den Auftritt als Zeugen im Gerichtssaal zu ersparen, dann aber in öffentlicher Verhandlung haarklein mit dem Angeklagten erörterte, was dieser den Kindern angetan hatte mit der Folge, daß manches davon anderntags in der Zeitung stand und Nachbarn und weiß wer sonst noch jetzt auch darüber Bescheid wußten. Oder der Bäckermeister, der sich überlegte, ob er sich die Resonanz, die eine Gerichtsverhandlung in der Zeitung finden würde, überhaupt leisten kann und ob es deshalb nicht besser ist, lieber alles zu schlucken, was der Wirtschaftskontrolldienst kritisiert hatte. Oder der Vater, der für seinen Sohn vor ein Sozialgericht gezogen war und dort als Zuhörer in der gerade noch laufenden Verhandlung mitbekommen hatte, welche Alkoholprobleme der Kläger hat und dann miterleben mußte, daß auch in der Sache seines Sohnes dessen schwere Krankheit und die damit zusammenhängenden Probleme öffentlich verhandelt wurden. Weil mein Amt bei den Gerichten die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz, soweit es um richterliche Tätigkeit geht, wegen der richterlichen Unabhängigkeit nicht kontrollieren darf und ich deshalb die geschilderten Fälle nicht konkret bewerten kann, kann ich den Fragestellern nur meine generelle Haltung zu dem von ihnen angesprochenen Grundsatzproblem erläutern. Sie sieht so aus:

Die Öffentlichkeit der Verhandlung vor den erkennenden Gerichten ist eine grundlegende Errungenschaft des modernen Rechtsstaats. Sie ist - um es mit den Worten des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs zu sagen - eine wesentliche Bedingung des öffentlichen Vertrauens in die Rechtsprechung der Gerichte; sie verhindert, daß die gesamte Tätigkeit der Gerichte hinter ver-

schlossenen Türen in ein Dunkel gehüllt und dadurch Mißdeutungen und Argwohn ausgesetzt wird. Deshalb gilt der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht nur für die ordentlichen Gerichte bei der Ausübung der Zivil- und Strafrechtspflege, sondern auch vor dem Bundesverfassungsgericht, den Arbeits-, Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichten. Er erklärt sich historisch als Forderung der Aufklärung und des Liberalismus des 19. Jahrhunderts und als Reaktion auf die Geheimjustiz. Demzufolge dient der Öffentlichkeitsgrundsatz einer historischen Wurzel entsprechend in erster Linie der Kontrolle des gesetzmäßigen Verfahrens der Justizorgane durch die als Repräsentanten der Allgemeinheit gedachten Zuhörer. Neben diese ursprünglich im Vordergrund stehende Aufgabe des Grundsatzes der Verhandlungsöffentlichkeit ist zunehmend die Funktion getreten, dem berechtigten Informationsbedürfnis der Allgemeinheit durch Berichterstattung über den Verlauf der Hauptverhandlung durch die Medien zu dienen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz hat allerdings im Lauf der Zeit durch die Entwicklung anderer rechtlicher Sicherungen, wie z. B. der Unabhängigkeit der Richter, und durch die höhere Bewertung des Schutzes des Persönlichkeitsrechts der am gerichtlichen Verfahren beteiligten Personen einen Bedeutungswandel erfahren. Dieses Recht gewinnt zunehmend an Bedeutung, wie gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zeigt. Dieses Grundrecht auf Datenschutz, das die Befugnis des einzelnen umfaßt, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, wird freilich durch den Öffentlichkeitsgrundsatz enorm strapaziert. Denn in gerichtlichen Verhandlungen können vielerlei Informationen über die Beteiligten bis hin zu Dingen aus deren innersten Lebensbereichen zur Sprache kommen, wie etwa Umstände aus dem persönlichen Leben und dem Familienleben, der körperliche und geistige Gesundheitszustand, religiöse Überzeugungen und sogar Angaben über das Innenleben einer Person, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen können.

Gegen die damit einhergehenden Gefährdungen des Persönlichkeitsrechts hält das geltende Recht durchaus wirksame Mittel parat: Beispielsweise ist die Öffentlichkeit in Familien- und Kindschaftssachen von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Strafgerichtliche Verhandlungen gegen Jugendliche sind grundsätzlich nicht öffentlich. In Strafverfahren, bei denen es um die Unterbringung des Beschuldigten in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt geht, kann das Gericht für die Hauptverhandlung oder für einen Teil davon die Öffentlichkeit ausschließen. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber mit dem Opferschutzgesetz von 1986 die Möglichkeiten des Ausschlusses der Öffentlichkeit zum Schutz des persönlichen Lebensbereichs eines Prozeßbeteiligten, Zeugen oder Verletzten um einiges erweitert und damit entsprechend moderner Bewertung dem Persönlichkeitsschutz Vorrang vor dem Öffentlichkeitsgrundsatz eingeräumt. Mit diesem schon längst fälligen Schritt sind die Gerichte in die Lage versetzt worden, die Persönlichkeitssphäre des Betroffenen besser als früher zu schützen. Sie können die Öffentlichkeit vor allem ausschließen, wenn Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung schutzwürdige Interessen verletzen würde, soweit nicht das Interesse an der öffentlichen Erörterung dieser Umstände überwiegt. Dazu gehören insbesondere private Eigenschaften und Neigungen des Betroffenen, sein Gesundheitszustand, seine Sexualsphäre, seine

politische oder religiöse Einstellung, aber auch Tatsachen aus dem persönlichen und aus dem Familienleben, die Schutz vor dem Einblick Außenstehender verdienen. Über den Ausschluß der Öffentlichkeit entscheiden die Gerichte nach pflichtgemäßem Ermessen. Nur wenn das Interesse an der öffentlichen Erörterung solcher Umstände das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegt, soll die Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen werden. Im Zweifel hat aber der Schutz der Privatsphäre Vorrang.

Mit der Existenz solcher Regelungen allein ist es jedoch noch lange nicht getan. Entscheidend ist, wie diese praktiziert werden. Das hängt wiederum sehr wesentlich davon ab, ob die Gerichte dabei dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Bedeutung beimessen, die ihm nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukommt. Tun sie das, dann lassen sich Öffentlichkeitsprinzip und Persönlichkeitsrecht durchaus in ein ausgewogenes Verhältnis bringen.

2. Mitteilungen und Veröffentlichungen

Kaum jemand, der mit Gerichten, Staatsanwaltschaften oder Notariaten zu tun hat, ist sich bewußt, daß diese Stellen das anhängige Verfahren oft zum Anlaß nehmen, Dritte zu informieren oder die Sache gar öffentlich bekanntzumachen. Da dies zudem meist ohne ihr Wissen geschieht, erfahren die Betroffenen - wenn überhaupt - oft nur durch Zufall davon. Solche Mitteilungen und Veröffentlichungen strapazieren das Grundrecht auf Datenschutz aufs Äußerste. Deshalb müßte eigentlich klar sein, daß sich die Weitergabe personenbezogener Daten dabei auf das wirklich unerläßlich Notwendige zu beschränken hat. Damit kommen Staatsanwaltschaften, Gerichte und Notariate - wie sich auch 1998 immer wieder zeigte - noch nicht klar.

2.1 Mitteilungen zum Wählerverzeichnis

Bei Bundestags- und Landtagswahlen dürfen nur Deutsche, bei Kommunal- und Europawahlen auch Unionsbürger wählen oder sich wählen lassen, wenn sie die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllen und nicht vom Wahlrecht oder von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind. Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist z. B., wem ein Strafgericht in einem Strafverfahren das Wahlrecht aberkannt (§ 45 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs [StGB]) oder wen es nach § 63 StGB wegen Schuldunfähigkeit zum Schutz der Allgemeinheit vor weiteren erheblichen Straftaten in ein psychiatrisches Krankenhaus eingewiesen hat. Hat das Notariat jemandem zur Besorgung all seiner Angelegenheiten einen Betreuer bestellt (§ 1896 des Bürgerlichen Gesetzbuchs [BGB]), so darf er weder wählen noch sich wählen lassen. Letzteres tritt automatisch auch bei allen Personen ein, die wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sind (§ 45 Abs. 1 StGB). Liegt ein solcher Ausschlußgrund vor, sind Gerichte, Staatsanwaltschaften und Notariate gehalten, das Bürgermeisteramt am Wohnort des Betroffenen darüber zu informieren, damit dieses einen entsprechenden Hinweis in sein Melderegister einspeichern und für künftige Wahlen daraus sein Wählerverzeichnis erstellen kann.

Obwohl spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 feststeht, daß es für die mit solchen Mitteilungen einhergehenden Übermittlungen personenbezogener Daten gesetzlicher Vorschriften bedarf, gab es solche Vorschriften bis zum Inkrafttreten des Justizmitteilungsgesetzes am 1. Juni 1998 nicht. Bis dahin blieb den Gerichten, Staatsanwaltschaften und Notariaten deshalb wohl oder übel nichts anderes übrig, als für ihre Mitteilungen zum Wählerverzeichnis die bundesweiten Verwaltungsvorschriften - die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) und die Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi) - zu Rate zu ziehen. Darin hatten die Landesjustizverwaltungen in Abstimmung mit dem Bundesjustizministerium u. a. geregelt, wie die Praxis bei solchen Mitteilungen verfahren soll. MiStra und MiZi sind im Zuge des Inkrafttretens des Justizmitteilungsgesetzes überarbeitet und mit Wirkung vom 1. Juni 1998 neu in Kraft gesetzt worden. Die Regelungen über die Mitteilungen zum Wählerverzeichnis sehen genauso aus, wie in der alten MiStra und in der alten MiZi. Hätten sich Gerichte, Staatsanwaltschaften und Notariate bei ihren Mitteilungen zum Wählerverzeichnis wenigstens an die MiStra und die MiZi gehalten, wäre hier nicht viel Aufhebens zu machen. Bei unseren Kontrollen bei den Bürgermeisterämtern Stuttgart, Esslingen a. N. und Ellwangen mußten wir jedoch allzuoft das Gegenteil feststellen.

2.1.1 Mitteilungen in Strafsachen

Die beim Stuttgarter, Esslinger und Ellwanger Bürgermeisteramt eingegangenen Mitteilungen in Strafsachen stammten im wesentlichen von neun Staatsanwaltschaften im Lande. Sie betrafen strafgerichtliche Anordnungen auf Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB und Verurteilungen wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr. Bei ihren Mitteilungen zum Wählerverzeichnis beschränkten sich die Staatsanwaltschaften oft nicht - was aber schon nach der MiStra geboten gewesen wäre - auf die Angabe des Namens, des Geburtsdatums und der Wohnanschrift des Verurteilten sowie einen Hinweis auf seine Unterbringung nach § 63 StGB oder darauf, daß er wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist und deshalb keine Rechte aus öffentlichen Wahlen erlangen kann. Vielmehr setzten sich die Staatsanwaltschaften in mehrfacher Hinsicht über diese Rechtslage hinweg:

- Praktisch an der Tagesordnung waren Mitteilungen, die auch Angaben zum Strafmaß oder zur Straftat enthielten. Beispielsweise hat
  * die Staatsanwaltschaft Ravensburg dem Bürgermeisteramt Stuttgart im Jahr 1993 mitgeteilt, daß ein Mann vom Landgericht Ravensburg zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und sechs Monaten und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus verurteilt worden war;
  * die Staatsanwaltschaft Rottweil dem Bürgermeisteramt Hechingen und dieses wiederum, weil der Mann inzwischen in die Landeshauptstadt verzogen war,

dem Bürgermeisteramt Stuttgart im Jahr 1995 mitgeteilt, daß ein Mann zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten wegen unerlaubten Besitzes von Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge verurteilt und mit einem Verbot der Beschäftigung und der Ausbildung Jugendlicher belegt worden war.

- Hin und wieder legten Staatsanwaltschaften ihren Mitteilungen zum Wählerverzeichnis gleich das komplette Strafurteil oder Auszüge daraus bei. Beispielsweise übersandte
  * die Staatsanwaltschaft Ellwangen dem Bürgermeisteramt Ellwangen im Jahr 1995 ein 50 Seiten langes Strafurteil mit detaillierten Angaben über den von drei Tätern an Kindern begangenen sexuellen Mißbrauch;
  * die Staatsanwaltschaft Stuttgart dem Bürgermeisteramt Esslingen noch im Jahr 1997 eine Kopie des gegen einen jungen Mann ergangenen Strafurteils, in dem in allen Einzelheiten geschildert ist, wie der Verurteilte das namentlich genannte Opfer sexuell genötigt und welche psychischen Folgen die Tat für das Opfer nach sich gezogen hat.
    Weil dies bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart kein Ausreißer war, sondern öfters vorkam, sah sich das Bürgermeisteramt Stuttgart im Sommer 1996 und, weil es trotzdem weiterging wie bisher, nochmals im Herbst 1997 veranlaßt, die Staatsanwaltschaft zu bitten, dieses Manko endlich abzustellen.
- Selbst über Verurteilte, die hierzulande gar nicht wählen dürfen, weil sie weder Deutsche noch Unionsbürger sind, erstatteten Staatsanwaltschaften Mitteilungen zum Wählerverzeichnis. Beispielsweise schickte die Staatsanwaltschaft Tübingen im Jahr 1995 dem Bürgermeisteramt Stuttgart über einen algerischen Staatsbürger eine Mitteilung zum Wählerverzeichnis.

So großzügig die Staatsanwaltschaften in diesen Fällen Informationen über Verurteilte und sogar Opfer von Straftaten weitergegeben haben, so zurückhaltend sind sie, wenn es darum geht, die Bürgermeisterämter mit Informationen zu versorgen, damit diese die fünfjährige Ausschlußfrist von der Wählbarkeit berechnen können. Der Verlust der Wählbarkeit wird zwar mit der Rechtskraft des Urteils, was die Staatsanwaltschaften regelmäßig mitteilen, wirksam. Die fünfjährige Ausschlußfrist beginnt aber erst an dem Tag zu laufen, an dem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. Darüber und über andere Umstände, die bei der Berechnung der Ausschlußfrist eine Rolle spielen, informieren die Staatsanwaltschaften die Bürgermeisterämter nicht.
Wohl auch wegen der daraus resultierenden Probleme in der Verwaltungspraxis, vor allem aber weil sie sich an keinen einzigen Fall zu erinnern vermochten, in dem jemand eine Wählbarkeitsbescheinigung beantragt hat, obwohl er infolge einer

strafgerichtlichen Verurteilung wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr von der Wählbarkeit ausgeschlossen war, kam von Bürgermeisterämtern der Vorschlag, den Mitteilungsdienst in diesen Fällen ganz einzustellen.

2.1.2 Mitteilungen in Zivilsachen

Bei den Mitteilungen in Zivilsachen zum Wählerverzeichnis ging es um Entmündigungen, Anordnungen einer Vormundschaft oder die Einrichtung von Betreuungen. Die bei den Kontrollen eingesehenen Mitteilungen stammten im wesentlichen von Stuttgarter Notariaten, vom Notariat Esslingen, vom Amtsgericht Stuttgart und vom Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt. Die Amtsgerichte und Notariate erstatteten ihre Mitteilungen, indem sie den Bürgermeisterämtern Ausfertigungen ihrer Beschlüsse teils ohne, teils mit Begründung übersandten. Traf letzteres zu, konnten die Bürgermeisterämter darin oft detailliert nachlesen, wegen welcher psychischen Krankheit oder wegen welcher körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung für den Betroffenen ein Betreuer bestellt oder weshalb der Betroffene entmündigt worden war. Wohin solche Mitteilungen führen, zeigen folgende Fälle exemplarisch:

- Das Notariat Stuttgart (Vormundschaftsgericht) übersandte dem Bürgermeisteramt Stuttgart einen Beschluß über die Anordnung einer Betreuung, in dessen Begründung zu lesen ist, daß der Betreute an einer chronischen Psychose aus dem schizophrenen Formenkreis leidet.
- Das Notariat Esslingen (Vormundschaftsgericht) übersandte dem Bürgermeisteramt Esslingen in der Betreuungssache einer Frau einen Beschluß und fügte diesem das von ihm eingeholte amtsärztliche psychiatrische Gutachten bei, in dem Näheres dazu steht, daß bei der Frau eine deutliche psychische Behinderung bei einem Hirnabbauprozeß im hohen Alter mit Störung der Orientierung, der Merkfähigkeit, der Konzentration und des Langzeitgedächtnisses besteht und eine körperliche Behinderung durch eine linksseitige Lähmung vorliegt.
- Das Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt übersandte dem Bürgermeisteramt Stuttgart in einer Entmündigungssache einen Beschluß, in dessen Begründung es heißt, daß der Betroffene an leichtgradigem Schwachsinn aufgrund einer Schädel-Hirn-Verletzung im Kleinkindalter leidet und weder lesen noch schreiben kann und deshalb wegen Geistesschwäche zu entmündigen war.

Keine Frage: Solche Mitteilungen in Zivilsachen zum Wählerverzeichnis gehen viel zu weit. Denn die Gründe für die Einrichtung einer Betreuung oder für eine Entmündigung muß ein Bürgermeisteramt für die Führung des Wählerverzeichnisses nicht kennen. Deshalb sagte die alte MiZi und sagt die neue MiZi unisono, daß die Entscheidungsgründe bei einer Mitteilung in Zivilsachen zum Wählerverzeichnis nichts zu suchen haben.

Konsequenzen: Die viel zu weitgehende Praxis bei Mitteilungen zum Wählerverzeichnis habe ich gegenüber dem Justizministerium beanstandet. Um zu einer datenschutzkonformen Mitteilungspraxis zu kommen, habe ich dem Justizministerium empfohlen, den Vorschlag der Bürgermeisterämter aufzugreifen und - sofern es dies nicht tun will - für Mitteilungen zum Wählerverzeichnis ein landeseinheitliches Formblatt bzw. einen entsprechenden PC-Textbaustein zu entwickeln und damit die mit solchen Mitteilungen befaßten Stellen auszurüsten.

Das Justizministerium ist mit mir einer Meinung, daß die geschilderte Mitteilungspraxis unzulässig ist. Mein Angebot, in Zusammenarbeit mit meinem Amt ein Formblatt oder einen PC-Textbaustein zu entwickeln, lehnte es dankend ab. Auch mit dem Vorschlag, den Mitteilungsdienst der Staatsanwaltschaften in puncto Ausschluß von der Wählbarkeit einzustellen, mochte es sich nicht anfreunden. Dem Justizministerium ist es offenbar in Zeiten, in denen ständig von der Überlastung der Justiz die Rede ist, lieber, daß die Staatsanwaltschaften weiterhin Mitteilungen produzieren, die die Bürgermeisterämter gar nicht brauchen, weil diese sowieso ein Führungszeugnis einholen, wenn es auf die Frage ankommt, ob jemand von der Wählbarkeit ausgeschlossen ist. Es ist halt schon schwer, einmal eingefahrene Gleise zu verlassen.

2.2 Das mitteilsame Landgericht

Meint jemand, infolge eines Fehlers seines Rechtsanwalts einen Prozeß verloren zu haben, kann er diesen in Haftung nehmen. Womöglich trifft man sich mit vertauschten Rollen erneut vor Gericht. So erging es einem Rechtsanwalt, der sich an mein Amt wandte. Aber nicht davon, sondern von dem Mitteilungsdienst, der aus Anlaß dieser Klage wegen Anwaltshaftung hinter den Kulissen in Gang gekommen war, soll hier die Rede sein. Was war passiert?

Der Rechtsanwalt hatte einen Autoliebhaber in einem Prozeß gegen eine Autohandelsfirma vertreten, weil der getunte Motor des gekauften Autos schon nach kurzer Zeit den Geist aufgegeben hatte. Der Prozeß ging verloren. Der Mandant drehte den Spieß um und verklagte - anwaltlich vertreten - den Rechtsanwalt auf Schadenersatz aus Anwaltshaftung; er wollte von dem Rechtsanwalt die Kosten ersetzt, die für die Reparatur des Motors angefallen waren. Kaum war die Klageschrift beim Landgericht Mosbach eingegangen, nahm dieses ein Formblatt zur Hand und schickte die komplette Klageschrift unter Hinweis auf einen Erlaß des Justizministeriums vom 23. Febr. 1970 über Mitteilungen von Klagen, Vollstreckungsmaßnahmen u. a. gegen Rechtsanwälte an die Rechtsanwaltskammer.

Mit dem Hinweis auf den Erlaß des Justizministeriums von 1970 zeigte sich das Landgericht Mosbach nicht gerade up to date. Darüber war nämlich schon längst die Zeit hinweggegangen, das Justizministerium hatte ihn schon 1991 aufgehoben und durch einen neuen ersetzt. Nicht

bedacht hatte das Landgericht zudem, daß solche Mitteilungen über Rechtsanwälte nur laufen können, wenn eine Rechtsvorschrift dies zuläßt. Um dem Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber 1989 den § 36a in die Bundesrechtsanwaltsordnung eingefügt. Nach dieser Vorschrift dürfen Gerichte personenbezogene Informationen, die für die Rücknahme oder den Widerruf der Zulassung eines Rechtsanwalts oder zur Einleitung eines Rüge- oder anwaltsgerichtlichen Verfahrens von Bedeutung sein können, der für die Entscheidung zuständigen Stelle übermitteln, soweit hierdurch schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt. Nichts von alledem kam im Fall des Rechtsanwalts in Betracht. Die Rechtsanwaltskammer war zwar zuständige Stelle für die Durchführung von Rügeverfahren gegen die in ihrem Bezirk zugelassenen Rechtsanwälte. Nur: Ein Grund, der die Einleitung eines solchen Verfahrens im vorliegenden Fall gerechtfertigt hätte, ließ sich aus der Klageschrift nun wirklich nicht konstruieren. Denn ein Rügeverfahren kann nur wegen eines Verhaltens eines Rechtsanwalts in Gang kommen, durch das dieser eine ihm nach der Bundesrechtsanwaltsordnung obliegende Berufspflicht verletzt hat. Davon konnte keine Rede sein. Zwar wurde dem Rechtsanwalt in der Klageschrift vorgehalten, den Prozeß seines früheren Mandanten durch einen Fehler verloren zu haben und damit seinen zivilrechtlichen Pflichten aus dem Mandatsvertrag nicht hinreichend nachgekommen zu sein. Die Verletzung zivilrechtlicher Pflichten - einmal unterstellt, eine solche hätte tatsächlich vorgelegen - impliziert jedoch nicht automatisch einen Verstoß gegen Berufspflichten eines Rechtsanwalts. Der Grundsatz der freien, selbstverantwortlichen Berufsausübung verbietet vielmehr, die berufliche Tätigkeit eines Rechtsanwalts nachträglich einer berufsrechtlichen Prüfung auf ihre Richtigkeit und Zweckmäßigkeit zu unterwerfen. Allein beim Vorliegen besonderer Umstände können ausnahmsweise grobe Verstöße gegen zivilrechtliche Pflichten auch eine Berufspflichtverletzung beinhalten. Nur mit einem besonderen Makel behaftete Handlungen, wie z. B. der Abschluß sittenwidriger oder wucherischer Geschäfte oder eine sittenwidrige vorsätzliche Schädigung, können auf das Berufsrecht durchschlagen, da sie die Integrität der Anwaltschaft allgemein schädigen können. Fehler bei der anwaltlichen Tätigkeit können demzufolge berufsrechtliche Relevanz nur gewinnen, wenn sie gehäuft vorkommen und wenn es sich um vorsätzliche Schädigungen des Mandanten oder um eine Vielzahl grob fahrlässig begangener Fehlleistungen handelt. Von einem solchen Verstoß gegen zivilrechtliche Pflichten aus dem Mandatsvertrag war indes nach der Klageschrift, mit der der frühere Mandant den Rechtsanwalt in Haftung nehmen wollte, weit und breit keine Spur. Deshalb war klar, daß die eingereichte Klageschrift nicht im entferntesten Anlaß für die Einleitung eines Rüge- oder anwaltsgerichtlichen Verfahrens sein konnte und daß die Klageschrift daher nichts bei der Rechtsanwaltskammer zu suchen hatte. Die Rechtsanwaltskammer nahm deshalb, als mein Amt sie darauf ansprach, die Klageschrift aus der Personalakte des Rechtsanwalts und schob sie durch den Reißwolf.

Das Justizministerium stimmte mir auf meine Beanstandung der unzulässigen Versendung der Klageschrift zu, daß eine Berufspflichtverletzung des Rechtsanwalts nicht vorgelegen hatte, gleichwohl verteidigte es die Weitergabe der Klageschrift. Seine Einlassungen waren, gelinde gesagt, erstaunlich: Es hielt uns vor, wir hätten 1991 bei der Überarbeitung des angesprochenen Erlasses geschwiegen und stellte damit unausgesprochen die Frage in den Raum, ob wir uns dadurch nicht unseres Beanstandungsrechts begeben hätten. Dabei hatte es freilich übersehen, daß wir damals sehr wohl Kritik am Erlaßentwurf geäußert hatten, wie es in seinen Akten selbst nachlesen kann. In der Sache selbst ging das Justizministerium auf unsere Argumente nicht ein. Unsere eingehende Begründung, daß nach einhelliger Auffassung in der juristischen Literatur eine Klage wegen Anwaltshaftung wie im vorliegenden Fall keineswegs berufsrechtliche Maßnahmen auslösen kann und daß es auch keine anderslautenden Gerichtsurteile gibt, versuchte das Justizministerium in einen Beleg dafür umzumünzen, die Klageschrift sei für berufsrechtliche Maßnahmen nicht offensichtlich bedeutungslos gewesen; nur in diesem Fall könne nämlich nach seinem besagten Erlaß von 1991 die Mitteilung einer gegen einen Rechtsanwalt eingereichten Klageschrift unterbleiben. Weil es dabei übersah, daß in seinem Erlaß auch steht, daß jede Mitteilung unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit steht, bat ich das Justizministerium, die Sache noch einmal zu überdenken. Im Ton moderater, in der Sache aber kein Jota anders als vorher, so fiel - auf einen kurzen Nenner gebracht - seine Antwort aus. Bleibt es dabei, sind zivilrechtliche Klagen aus der beruflichen Sphäre eines Rechtsanwalts der Rechtsanwaltskammer "schon dann (mitzuteilen), wenn berufsrechtliche Maßnahmen nicht von vornherein evident ausgeschlossen sind." Wer einen solchen Grad an Evidenz vorschreibt, traut offenbar den baden-württembergischen Zivilrichtern die ihnen nach der Bundesrechtsanwaltsordnung obliegende Entscheidung darüber, ob eine Klageschrift für berufsrechtliche Maßnahmen "von Bedeutung sein kann", nicht zu und nimmt sehenden Auges in Kauf, daß - wie im vorliegenden Fall - Mitteilungen um der Mitteilung willen produziert werden; so kommt das Datenschutzrecht der Rechtsanwälte unter die Räder.

2.3 Irrungen und Wirrungen bei der Weitergabe von Strafurteilen

Die Staatsanwaltschaft Stuttgart führte gegen einen Architekten ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen Betrugs. Amts- und Landgericht verurteilten den Architekten rechtskräftig zu einer kurzen Freiheitsstrafe auf Bewährung. Das Urteil übersandte die Staatsanwaltschaft Stuttgart im Dezember 1997 dem Bürgermeisteramt der Gemeinde, in der der Architekt sein Büro betrieben hat. Darauf angesprochen, verteidigte sich die Staatsanwaltschaft Stuttgart meinem Amt gegenüber mit der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Zugleich teilte sie mit, daß sie auch noch das Strafurteil eines anderen Amtsgerichts weitergegeben habe. Dieses Urteil habe sie allerdings nicht dem gleichen Bürgermeisteramt wie beim ersten Mal, sondern dem Bürgermeisteramt am Wohnort des Architekten geschickt, was auf einem Versehen beruhe.

Diesen Hinweis hätte sich die Staatsanwaltschaft Stuttgart besser gespart. Denn die eine Mitteilung war aus folgenden Gründen so rechtswidrig wie die andere:

- Seit Jahren war und ist allen klar, daß die MiStra allein Mitteilungen der Staatsanwaltschaften in Strafsachen nicht rechtfertigen kann. Solche Mitteilungen dürfen nämlich wegen der damit einhergehenden Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz nur laufen, wenn sie der Gesetzgeber gebilligt hat. Die MiStra war und ist jedoch das Werk der Justizverwaltungen des Bundes und der Länder; kein Parlament hatte ihr sein Placet erteilt. Deshalb begann das Bundesjustizministerium zwar schon bald nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 damit, den Entwurf eines Justizmitteilungsgesetzes zu erarbeiten. In Kraft getreten ist dieses Gesetz jedoch erst Mitte 1998 und damit Monate nach den Mitteilungen der Staatsanwaltschaft Stuttgart.
- Hätte sich die Staatsanwaltschaft Stuttgart bei so unsicherer Rechtslage damals wenigstens an die MiStra gehalten, so gäbe es hier nicht viel Worte zu verlieren. Doch selbst diese viel zu weit gehenden Regelungen hatte sie nicht beachtet.

Das Justizministerium pflichtete mir auf meine Beanstandung bei, daß beide Mitteilungen nicht in Ordnung waren. Um Mißverständnissen vorzubeugen, ist eine Bemerkung allerdings noch angezeigt: Vor Mitteilungen in Strafsachen waren und sind Architekten - wie Mitglieder manch anderer Berufsgruppen auch - nicht gefeit. Das am 1. Juni 1998 in Kraft getretene Justizmitteilungsgesetz gibt den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten jetzt eine gesetzliche Handhabe dafür. Die am selben Tag in Kraft getretene neu gefaßte MiStra enthält nähere Hinweise für die Praxis dazu; solche Hinweise standen auch schon in der alten MiStra. Eines ist aber gleich geblieben: Mitteilungen in Strafsachen über Architekten haben weder beim Bürgermeisteramt am Wohnsitz eines Architekten noch beim Bürgermeisteramt am Sitz seines Architekturbüros etwas zu suchen, denn beide können damit überhaupt nichts anfangen. Wenn überhaupt kann nur die Architektenkammer, die über den Widerruf der Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung "Freier Architekt" zu entscheiden hat, als Adressat in Betracht kommen.

2.4 Veröffentlichung von Zwangsversteigerungsterminen

Erst neulich schrieb mir ein besorgter Vater, sein ältester Sohn sei mit seiner Baufirma in Schwierigkeiten geraten, weil ihn einige Bauherren bauen ließen, aber nicht gezahlt haben. Schließlich sei es sogar zur Versteigerung seines Wohnhauses gekommen. Das Amtsgericht habe den Versteigerungstermin in der im Ort viel gelesenen Zeitung veröffentlicht und darin seinen Sohn namentlich erwähnt. Er sehe ihn dadurch unnötig an den Pranger gestellt. Damit sprach der Vater ein Problem an, das uns schon seit langem immer wieder beschäftigt. Um was geht es?

Geraten Haus- und Grundbesitzer in wirtschaftliche Schwierigkeiten, kann es zur Zwangsversteigerung von Haus und Hof kommen. Daß dies gerade in wirtschaftlich

schwierigen Zeiten nicht selten geschieht, kann jeder in seiner Zeitung unter der Rubrik "Amtliche Bekanntmachungen" nachlesen. In den Bekanntmachungen der Vollstreckungsgerichte über anstehende Zwangsversteigerungen steht häufig nicht nur, wann wo welches Hausgrundstück, Betriebsgrundstück oder welche Eigentumswohnung zwangsversteigert werden soll. Oft kann man zugleich auch lesen, wie der Eigentümer heißt und in welchem Ort er wohnt; nicht selten ist auch der frühere Name des Eigentümers, sein Geburtsdatum, sein Beruf und sogar die genaue Adresse abgedruckt. Auf die Frage Betroffener, ob dies alles sein muß, kann ich nur darauf hinweisen, daß das Zwangsversteigerungsgesetz den Vollstreckungsgerichten zwar nicht vorschreibt, daß sie in der - so der amtliche Ausdruck - Öffentlichen Bekanntmachung der Terminsbestimmung den Eigentümer bezeichnen müßten, wohl aber, daß sie das tun sollen. Sinn der Angabe des Namens des Eigentümers ist, etwa vorhandene Beteiligte, die dem Vollstreckungsgericht nicht bekannt sind, auf die bevorstehende Versteigerung aufmerksam zu machen, damit sie etwaige Rechte am Grundstück anmelden können. Das ist jedoch graue Theorie, die sich schon fragen lassen muß, wie oft tatsächlich ein bis dahin unbekannter Beteiligter gerade durch die Veröffentlichung des Namens des Grundstückseigentümers in der Terminsbestimmung aufgespürt worden ist. In der Praxis wird dies kaum jemals der Fall gewesen sein. Vermag aber die Nennung des Eigentümers in der Öffentlichen Bekanntmachung der Terminsbestimmung die mit ihr bezweckte Wirkung gar nicht zu entfalten, stellt sich unweigerlich die Frage, ob die Veröffentlichung von Angaben über den Grundstückseigentümer in der Terminsbestimmung überhaupt noch verhältnismäßig ist. Denn sie kann ihn ganz empfindlich beeinträchtigen und in seiner sozialen Geltung herabwürdigen, zumal die an einen unbestimmten und unbestimmbaren Personenkreis gerichtete Öffentliche Bekanntmachung neben denjenigen, deren Interessen sie der Theorie nach dienen soll, auch eine nicht überschaubare Zahl anderer Personen erreicht. Deshalb baten wir schon vor Jahren das Justizministerium, sich für eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen einzusetzen (vgl. 10. Tätigkeitsbericht 1989, LT-Drs. 10/2730, S. 92 ff.). Es lehnte unsere Bitte rundweg ab. Bei den Vollstreckungsgerichten, die das Justizministerium immerhin über unsere Auffassung unterrichtet hat und denen es wegen der richterlichen Unabhängigkeit keine Weisungen erteilen kann, sind unsere Überlegungen offenbar auf fruchtbareren Boden gefallen. Sieht man die Terminsbestimmungen durch, stößt man durchaus auch auf solche, in denen die Vollstreckungsgerichte das Datenschutzrecht der Eigentümer hoch halten und sie ganz und gar unerwähnt lassen. Gute Beispiele, die Schule machen sollten!

3. Die DNA-Datei beim Bundeskriminalamt - eine Datei mit Geburtsfehlern

Die raschen technologischen Fortschritte der Molekulargenetik haben in die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden längst Einzug gehalten. Findet die Polizei am Tatort kleine Reste von Blut, Sperma, Speichel, Hautpartikeln oder anderem genetischen Material, kann sie anhand einer Vergleichsblutprobe oder -speichelprobe des Verdächtigen per DNA-Analyse mit an Sicherheit

grenzender Wahrscheinlichkeit feststellen, ob das gefundene Spurenmaterial von diesem stammt. Daß und unter welchen Voraussetzungen die Polizei zur Aufklärung einer Straftat einen sog. genetischen Fingerabdruck des Beschuldigten oder einer anderen Person fertigen darf, ist seit dem Strafverfahrensänderungsgesetz zum genetischen Fingerabdruck vom 17. März 1997 in der Strafprozeßordnung geregelt. Keine Festlegungen enthielt dieses Gesetz jedoch zu der hier interessierenden Frage, unter welchen Voraussetzungen die Polizei einen genetischen Fingerabdruck fertigen und in einer bundesweiten Polizeidatei speichern darf, um die Tätersuche bei künftigen Strafverfahren zu erleichtern. Regelungen hierzu haben dann Bundestag und Bundesrat im Sommer 1998 angesichts der zur Neige gehenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestags im Eiltempo getroffen. Das sog. DNA-Identitätsfeststellungsgesetz ist seit 11. Sept. 1998 in Kraft. Seitdem darf die Polizei zum Zwecke der Identitätsfeststellung in künftigen Strafverfahren bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen von Beschuldigten, die einer Straftat von erheblicher Bedeutung, insbesondere eines Verbrechens, Sexualvergehens, Einbruchdiebstahls oder einer gefährlichen Körperverletzung verdächtig sind, und Personen, die wegen einer solchen Straftat rechtskräftig verurteilt oder nur wegen Schuldunfähigkeit oder fehlender Verantwortlichkeit nicht verurteilt worden sind, einen genetischen Fingerabdruck nehmen, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß sie künftig erneut in den Verdacht solcher Straftaten geraten werden (sog. Negativprognose). Die genetischen Fingerabdrücke darf die Polizei wie herkömmliche Fingerabdrücke in einer Datei beim Bundeskriminalamt speichern, weil das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz nach der Devise verfährt: Fingerabdruck ist gleich Fingerabdruck.

Keine Frage: Der genetische Fingerabdruck ist um ein vielfaches genauer, als der herkömmliche Fingerabdruck. Werden die genetischen Fingerabdrücke künftig gespeichert, kann im Fall einer Wiederholungstat ein Datenabgleich die Ermittler auf die richtige Fährte setzen. Vielleicht werden gar Rückfalltäter dingfest gemacht, bevor sie ein weiteres Mal Leib und Leben eines Menschen bedrohen. Ein solches Instrument kann der Polizei niemand versagen. Doch - die Frage sei erlaubt - ist der genetische Fingerabdruck wirklich nichts anderes als ein herkömmlicher Fingerabdruck? Dazu muß man wissen: Das menschliche Genom ist die bei weitem größte Sammlung personenbezogener Daten, die jeder einzelne mit sich trägt. Die darin gespeicherten genetischen Informationen ermöglichen schon heute Aussagen über die Persönlichkeit des einzelnen, seine genetische Disposition und sein Lebensschicksal. Diese lebenswichtigen Informationen sind in den menschlichen Genen enthalten. Zwar dürfen zur Feststellung eines genetischen Fingerabdrucks nicht die codierenden, sondern nur die übrigen DNA-Sequenzen untersucht und in der DNA-Datei registriert werden. Auch können die Molekularbiologen aus diesen sog. nichtcodierenden Bereichen mit ihren derzeitigen Verfahren keine über die Identifizierung hinausgehenden Aussagen zur jeweiligen Person oder deren Erbgut treffen. Daß dies für alle Zukunft so bleibt, garantiert freilich niemand. Ist die Funktion dieser nichtcodierenden Bereiche schon eindeutig geklärt? Sind sie tatsächlich inhaltsleer? Sagen sie wirklich nichts über den menschlichen Bauplan aus? Fragen über Fragen, die in Anbetracht der weltweiten intensiven Forschung auf dem Gebiet der DNA-Analyse, deren künftige Entwicklung heute noch nicht abzusehen

ist, nicht ausgeschlossen erscheinen lassen, daß künftig auch auf der Basis der Untersuchung von bisher als nichtcodierend angesehenen Bereichen konkrete Aussagen über Dispositionen der betreffenden Personen mit inhaltlichem Informationswert getroffen werden können. Um solchen Gefährdungen von vornherein einen Riegel vorzuschieben, haben die Datenschutzbeauftragten bereits mit ihrer Entschließung vom April 1997 insbesondere ein grundsätzliches Verbot der Verformelung und Speicherung solcher DNA-Analyse-Ergebnisse, die inhaltliche Aussagen über Erbanlagen ermöglichen, verlangt und ein striktes Nutzungsverbot für persönlichkeitsrelevante Ergebnisse, die aus bereits gespeicherten genetischen Fingerabdrücken resultieren, gefordert (vgl. 18. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 12/2242, S. 103 f.). Der Gesetzgeber ist diesem Petitum und anderen Vorschlägen leider nicht gefolgt. Seine Eile hat auch sonst dem DNA-Identitätsfeststellungsgesetz nicht gutgetan. Es war noch nicht einmal im Gesetzblatt abgedruckt, da haben sich schon Bund-/Länder-Arbeitsgruppen seiner Unebenheiten angenommen und sich beispielsweise den Kopf darüber zerbrochen, ob die vorgeschriebene richterliche Anordnung für die Anfertigung eines genetischen Fingerabdrucks generell oder nur im Ermittlungsverfahren Sache des Ermittlungsrichters und im Hauptverfahren dafür das erkennende Strafgericht zuständig ist oder ob gar die Verwaltungsgerichte zu entscheiden haben und ob es Sache der Polizei oder der Staatsanwaltschaft ist, einen genetischen Fingerabdruck in die Wege zu leiten. Alle diese Fragen ließ der Gesetzgeber offen.

4. Viertes Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes

Nur allzuoft haben sich in der Vergangenheit die Aktivitäten des Gesetzgebers darin erschöpft, seit langem praktizierte Datenverarbeitungsabläufe in Gesetzesform zu gießen, anstatt sie auf den Prüfstand zu stellen und nur im wirklich unerläßlich notwendigen Umfang zuzulassen, wie dies das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983 gefordert hat. Vorschläge meiner Kollegen in Bund und Ländern und meines Amtes blieben oft genug unberücksichtigt. In Gesetzentwürfen der Bundesregierung noch vorhandene datenschutzfreundliche Regelungen fielen bisweilen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens den Beratungen im Bundesrat zum Opfer oder verkehrten sich sogar ins Gegenteil. Daß dies auch bei der Novellierung des Strafvollzugsgesetzes so kommen würde, hatten wir befürchtet; wie sich zeigte, zu Recht. Das Ergebnis steht seit kurzem im Gesetzblatt. Zwar ist nun endlich die Verarbeitung personenbezogener Daten im Strafvollzug im Gesetz geregelt, das Ergebnis kann jedoch aus der Sicht des Datenschutzes nicht gerade begeistern.

- Die gesetzlichen Bestimmungen über die Datenverarbeitung sind zu generalklauselartig ausgefallen. Insbesondere fehlen konkrete Regelungen über die Führung und den Aufbau der Personalakten der Gefangenen. Das hätte der Gesetzgeber besser selbst geregelt. Weil nämlich die Personalakte die umfassende Sammlung personenbezogener Daten über den Strafgefangenen ist und weil nach dem novellierten Strafvollzugsgesetz die Personalakten nach Entlassung sage und schreibe zwanzig Jahre lang und noch länger aufbewahrt werden können, ist es für das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Gefangenen von großer Bedeutung, welche Informationen und Unterlagen dorthin gelangen dürfen. Beispielsweise wäre es wichtig gewesen, im Gesetz zu regeln, daß Akten, in denen ggf. angehaltene Schriftstücke und Mitschriften von Besucher- und

Telefongesprächsüberwachungen aufgenommen werden, von den allgemeinen Personalakten getrennt geführt und zeitnah vernichtet werden, wenn sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind.

- Der Gefangene kann jetzt bei seiner Entlassung nicht mehr wie früher die Vernichtung der von ihm gefertigten Lichtbilder und der Beschreibung seiner körperlichen Merkmale verlangen. Diese - auf Initiative des Bundesrates - erfolgte Regelung im Strafvollzugsgesetz stellt im Vergleich zur vorherigen Rechtslage eine datenschutzrechtliche Verschlechterung dar. Sie ist auch deshalb bedenklich, weil es sich bei der Aufbewahrung solcher Unterlagen nach der Entlassung des Gefangenen um eine Datenspeicherung auf Vorrat handelt, die zudem nicht zu Zwecken der Sicherung des Strafvollzugs erfolgt, sondern "vorsorglich" für eine eventuelle spätere Fahndung im Hinblick auf ein womöglich gegen den Gefangenen zu führendes Strafverfahren. Dazu bedarf es nicht einmal einer auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhenden Prognose für eine künftige Straffälligkeit, wie sie etwa für die Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen durch die Polizei verlangt wird.
- Zu weit geht die auf Initiative des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren eingefügte Regelung, die Psychologen, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen verpflichtet, die ihnen von einem Gefangenen anvertrauten oder sonst über einen Gefangenen bekanntgewordenen Geheimnisse dem Anstaltsleiter zu offenbaren, soweit dies für die Aufgabenerfüllung der Vollzugsanstalt erforderlich ist. Man kann ja darüber debattieren, ob die besondere Situation im Vollzug und die den Psychologen, Sozialarbeitern und Sozialpädagogen dabei zugewiesenen Aufgaben es erforderlich machen, unter bestimmten Voraussetzungen erlangte Erkenntnisse über einen Gefangenen an die Anstaltsleitung weiterzugeben. Hierfür wäre - statt einer pauschalen Offenbarungsverpflichtung, wie sie jetzt im Gesetz steht - eine differenzierende Offenbarungsbefugnis besser gewesen. Hier hatte der Gesetzentwurf der Bundesregierung in die richtige Richtung gezeigt, bis sich der Bundesrat auf Antrag von Baden-Württemberg seiner "annahm". Ob die Gesetzesmacher auch daran gedacht haben, daß sich Gefangene womöglich nicht mehr so vertrauensvoll wie früher an diese Personen wenden, und daß sich dies nicht nur auf deren Arbeit, sondern auch auf das Vollzugsziel, nämlich die Resozialisierung des Gefangenen auswirken kann?
- Es hat aber auch, allerdings nur kleine, Fortschritte gegeben. Neben dem jetzt ausdrücklich erwähnten Auskunftsrecht gibt das novellierte Strafvollzugsgesetz dem Gefangenen unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Akteneinsicht. Geregelt ist nun ebenfalls, ob und wie die häufig vorkommenden Anfragen von Gläubigern zu beantworten sind. Ihnen darf, soweit es sich nicht um das Opfer der von dem Gefangenen verübten Straftat handelt, von der Vollzugsanstalt nur mitgeteilt werden, ob sich dieser in Haft befindet sowie ob und wann seine Entlassung voraussichtlich innerhalb eines Jahres bevorsteht.

2. Abschnitt: Polizei

Das Schlagwort Daten– oder Tatenschutz läßt sich offenbar aus den Köpfen nicht mehr verbannen; immer wieder taucht es auf. Wer allein auf seine Protagonisten hört, kann nur den Kopf darüber schütteln, wie der Datenschutz angeblich die Arbeit der Polizei behindert. Schaut man freilich genauer hin, fällt das Urteil sehr viel schwerer; oft stellt sich heraus, daß der Datenschutz die Rolle des Sündenbocks spielen muß. Ein Beispiel:
Immer wieder ist zu hören, die Polizei könne wegen des Datenschutzes auf dringend benötigte Meldedaten nicht online zugreifen, was die Aufklärung von Straftaten nicht unerheblich behindere. Wer solches behauptet, muß folgendes wissen: Seit 1983 steht in unserem Meldegesetz, daß das Innenministerium durch Rechtsverordnung die Meldebehörden ermächtigen kann, Meldedaten zum Online-Abruf für andere Behörden – also auch die Polizei - bereitzuhalten. Von dieser Ermächtigung hat das Innenministerium lange, lange keinen Gebrauch gemacht. Erst 1996 regelte es das automatisierte Abrufverfahren für Polizeidienststellen in seiner Verordnung zur Durchführung des Meldegesetzes. Die Regelung trat am 1. Sept. 1996 in Kraft. Online-Anschlüsse der Polizeidienststellen an die Melderegister existieren gleichwohl bis heute nicht. Ein dreimonatiger Pilotversuch Mitte 1997 mit zwei Polizeidirektionen ist – wie uns das Innenministerium vor kurzem wissen ließ – "in Anbetracht unterschiedlicher Sichtweisen zur Frage der Kostenträgerschaft nicht verlängert worden". Im Klartext: Das liebe Geld und nicht der Datenschutz stand im Wege. Inzwischen ist zwar diese Hürde übersprungen. Das Innenministerium hat mit den kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen dahin gehend erzielt, daß der bei den Regionalen Rechenzentren – sie verarbeiten auf ihren Computern im Auftrag der Gemeinden die Meldedaten - entstehende Mehraufwand ab dem Jahr 1999 über den kommunalen Finanzausgleich pauschal ausgeglichen werden soll. Der Start für ein automatisiertes Meldedatenabrufverfahren verzögert sich auch weiterhin. Jetzt klemmt's an der Technik. Die Probleme sollen im Januar 1999 in Angriff genommen werden. Schaut man sich diesen Gang der Dinge an, kann man schon Zweifel bekommen, ob die Online-Anschlüsse der Polizei an die Melderegister wirklich so notwendig sind, wie das immer behauptet wird.

1. Ein Fehler im Bildfahndungssystem mit Folgen

Mehr Publicity als ihr lieb war, hatte die Landespolizeidirektion Stuttgart II. "Panne bei der Bildfahndung" oder "Wie ein Unschuldiger zum Bankräuber wurde", prangten ihr eines Morgens die Schlagzeilen aus der Zeitung entgegen. Sie hatte ein in ihrem computergestützten Bildfahndungssystem gespeichertes Foto eines jungen Mannes, das aus einer Jahre zurückliegenden erkennungsdienstlichen Behandlung stammte, nach den Angaben einer Zeugin eines Bankraubs leicht verändert und mit dem Bild acht Tage lang öffentlich nach einem Bankräuber gefahndet, bis die Polizei den echten Bankräuber, der den Zeitungsberichten zufolge ganz anders als der Mann auf dem Foto aussah, festgenommen hatte. Die Landespolizeidirektion entschuldigte sich öffentlich bei dem auf dem Fahndungsfoto abgebildeten Mann. Ihr Pressesprecher erklärte in der Zeitung, das Bild des Mannes hätte längst im Lichtbildvorzeigebestand des Bildfahndungssystems gelöscht sein müssen - was die Landespolizeidirektion dann auch sofort nachgeholt hatte. Damit war freilich noch längst nicht alles im Lot. Denn bei unserem Kontrollbesuch zeigte sich rasch: Das computergestützte

Bildfahndungssystem der Landespolizeidirektion hat einen grundsätzlichen Webfehler, der die "Panne" ausgelöst hat. Doch jetzt der Reihe nach:

1.1 Der Programmfehler

Vorbei sind bei der Landespolizeidirektion die Zeiten, als ihr Erkennungsdienst mit herkömmlichem Fotoapparat erkennungsdienstliche Fotos (ed-Fotos) anfertigen, die Negative zur Entwicklung bringen, auf die entwickelten ed-Fotos warten, diese alphabetisch nach den Namen der fotografierten Personen in Schubladen einsortieren und auch noch aus dem ganzen Fundus die Fotos für ihre Lichtbildvorzeigekartei handverlesen auswählen mußte. Dies war schon deshalb mit Aufwand verbunden, weil die Polizei nicht jedes ed-Foto in die Lichtbildvorzeigekartei einstellen, sondern dies nur unter engen Voraussetzungen tun darf. All dies und noch mehr geht bei der Landespolizeidirektion jetzt automatisch. Vor etwa zwei Jahren nahm sie ein computergestütztes Bildfahndungssystem in Betrieb. Seitdem kann sie mit Hilfe einer digitalen Kamera aufgenommene ed-Bilder per Knopfdruck in die Bilddatenbank ihres computergestützten Bildfahndungssystems einspeichern und alte ed-Fotos mit Hilfe von Flachbettscannern nacherfassen. Bei unserer Kontrolle hatte sie summa summarum ca. 17.000 ed-Fotosätze im Bildfahndungssystem erfaßt. Bei jedem ed-Foto ist im Bildfahndungssystem ein Hinweis gespeichert, ob es für die Lichtbildvorzeige freigegeben ist oder nicht. Und genau beim Zustandekommen dieser Hinweise liegt der Hase im Pfeffer: Vor die Entscheidung gestellt, ob die Frage Lichtbildvorzeigebestand "ja" oder "nein" wie zu Zeiten der alten Lichtbildvorzeigekartei von den dafür zuständigen Polizeibeamten anhand aller Umstände des Einzelfalls beantwortet werden oder ob dies der Computer automatisch erledigen soll, hat die Landespolizeidirektion die letzte Alternative gewählt. Ihre Idee war, anhand eines Computerprogramms in der Personenauskunftsdatei (PAD) im Datensatz des Betroffenen den Ausgang des Ermittlungsverfahrens festzustellen und dann im Bildfahndungssystem per Computerprogramm den Lichtbildvorzeigemerker automatisch immer auf "ja" zu stellen, wenn bestimmte Kriterien vorliegen, die sich in der Programmvorgabe der Landespolizeidirektion II so lesen:

"- Personen über 18 Jahre mit mindestens
einer T-Gruppe
oder
- Jugendliche und Kinder mit mindestens
einer T-Gruppe mit KAN-Merker
(= schwere Tat/kriminelle Neigung)

und
ein TVA-Feld-Eintrag:
03 = Einstellung gemäß § 153a StPO
(Erfüllung von Auflagen)
04 = Einstellung gemäß § 154 StPO
(Mehrfachtäter, Verurteilung wegen
einer anderen Tat)
05 = Einstellung gemäß § 154a StPO
(Abtrennbare Teile von mehreren Gesetzesverletzungen)
09 = Einstellung gemäß § 37, § 38 BtMG

(Absehen von Klageerhebung bei
Suchtbehandlung)
11 = Einstellung wegen Verfahrenshindernissen
(§ 206a, § 260 Abs. 3 StPO, z. B. Verhandlungsunfähigkeit, Unzuständigkeit)
13 = Verurteilung
33 = Mitteilung über den Ausgang des
Verfahrens liegt noch nicht vor
** = Altbestand"

Der Sachkundige merkt, daß das nach diesen Vorgaben der Landespolizeidirektion arbeitende Computerprogramm im Bildfahndungssystem den Lichtbildvorzeigemerker automatisch immer dann auf "ja" stellt, wenn der Betroffene wegen eines oder mehrerer strafrechtlicher Ermittlungsverfahren in der PAD registriert ist und zum Verfahrensausgang im PAD-TVA-Datenfeld (= Verfahrensausgang) einer der aufgezählten Hinweise eingespeichert ist.

1.2 Die Bewertung

Keine Frage: Die Zuordnung eines ed-Fotos zum Lichtbildvorzeigebestand ist keine Lappalie, denn die darin enthaltenen Lichtbilder legt die Polizei in Ermittlungsverfahren Zeugen und anderen Personen vor. Die abgebildeten Personen sind damit dem Risiko ausgesetzt, von diesen erkannt zu werden und dies auch dann, wenn sie mit dem Ermittlungsverfahren, in dem die Lichtbildvorlage erfolgt, gar nichts zu tun haben. Wegen des damit einhergehenden gravierenden Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht darf die Polizei unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ed-Fotos nur von solchen Personen in ihren Lichtbildvorzeigebestand aufnehmen, die verurteilt worden oder einer Straftat dringend verdächtig sind und bei denen nach ihrem bisherigen Verhalten Wiederholungsgefahr besteht. Diesen Anforderungen trägt das EDV-Programm der Landespolizeidirektion nicht Rechnung; der einprogrammierte Automatismus ist vielmehr geradezu darauf angelegt, daß viel zu viele ed-Fotos unzulässigerweise im Bildfahndungssystem mit dem Lichtbildvorzeigemerker "ja" versehen werden:

- Weder aus der Tatsache, daß ein Ermittlungsverfahren nach einer der in der Programmierungsvorgabe der Landespolizeidirektion aufgezählten Vorschriften der Strafprozeßordnung eingestellt worden ist, noch aus dem Umstand, daß der Polizei keine Mitteilung über den Ausgang des Ermittlungsverfahrens vorliegt, läßt sich zwingend der Schluß ziehen, der Beschuldigte sei der ihm zur Last gelegten Straftat dringend verdächtig. Dringender Tatverdacht setzt nämlich einen stärkeren Verdachtsgrad voraus, als es für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens erforderlich ist. Für letzteres genügt schon der "einfache Anfangsverdacht", der zu bejahen ist, wenn aufgrund konkreter Tatsachen nach kriminalistischer Erfahrung ein Anhalt dafür besteht, daß eine verfolgbare Straftat vorliegt. Ein "dringender" Tatverdacht ist dagegen nur zu bejahen, wenn nach dem bisherigen Ermittlungsergebnis eine große Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß der Beschuldigte als Täter oder Teilnehmer eine Straftat begangen hat. Eine dahin gehende Schlußfolgerung läßt sich aber aus der Tatsache, daß ein Ermittlungsverfahren nach einer der genannten

Vorschriften eingestellt worden ist, schon deshalb nicht ziehen, weil diese Vorschriften die Einstellung eines Ermittlungsverfahrens nicht an das Vorliegen eines dringenden Tatverdachts knüpfen, sondern bereits bei einer (viel) geringeren Verdachtsstufe erlauben. Daß die Landespolizeidirektion sogar in den Fällen, in denen die Polizei der PAD zufolge den Ausgang des Ermittlungsverfahrens gar nicht kennt, einen dringenden Tatverdacht bejaht und im Bildfahndungssystem den Lichtbildvorzeigemerker automatisch immer auf "ja" setzt, ist des Guten nun wirklich zu viel.

- Selbst wenn in der PAD als Ausgang des Ermittlungsverfahrens "Verurteilung" eingetragen ist, kann man nicht automatisch das ed-Foto des Verurteilten in den Licht-bildvorzeigebestand nehmen. Eine solche schematische Vorgehensweise würde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Rechnung tragen.

Daß die Landespolizeidirektion infolge dieser Gestaltung des EDV-Programms in ihrem Bildfahndungssystem viel zu viele ed-Fotos dem Lichtbildvorzeigebestand zuordnet, habe ich vor kurzem gegenüber dem Innenministerium beanstandet. Seine Äußerung erwarte ich Anfang 1999.

P.S.: Mancher wird schon geahnt haben: auch bei dem eingangs erwähnten jungen Mann hatte das unzureichende Computerprogramm der Landespolizeidirektion seine Finger im Spiel. Es hatte aus dem ursprünglich im Bildfahndungssystem bei seinem Jahre alten ed-Foto gespeicherten Hinweis "Lichtbildvorzeigebestand nein" im Sommer 1998 "Lichtbildvorzeigebestand ja" gemacht. Dies war nicht in Ordnung. Denn der junge Mann war in dem Strafverfahren, aus dem seine erkennungsdienstliche Behandlung resultierte, freigesprochen worden. Weil die Landespolizeidirektion nach dem Freispruch die ed-Fotos nicht ausgesondert hatte und dann auch noch das unzureichende Computerprogramm mit der beschriebenen Folge über sie hinweggegangen war, waren die ed-Fotos des jungen Mannes noch im Lichtbild-vorzeigebestand des Bildfahndungssystems, als die Landespolizeidirektion einer Zeugin des eingangs erwähnten Bankraubs mehrere hundert ed-Fotos aus dem Lichtbildvorzeigebestand, darunter dasjenige des jungen Mannes, vorführte. Die Landespolizeidirektion änderte am Bildschirm ihres Bildfahndungssystems nach den Angaben der Zeugin die Kurzhaarfrisur des jungen Mannes, retuschierte einige Stellen im Gesicht und veröffentlichte das so entstandene Bild als Fahndungsfoto, weil die Zeugin angenommen hatte, so habe der Bankräuber ausgesehen.

Wenn man die beiden Bilder sieht, fragt man sich schon, weshalb die Polizei nicht sofort den jungen Mann überprüft hat. Dies tat sie selbst dann nicht, als - wie eigentlich nicht anders zu erwarten - wegen der weitgehenden Übereinstimmung des Fahndungsfotos mit dem Bild des jungen Mannes nach und nach eine Reihe von Hinweisen auf den jungen Mann als den gesuchten Bankräuber eingingen. Die Landespolizeidirektion erklärte dies damit, sie sei von Anfang an davon ausgegangen, daß der junge Mann mit dem Bankraub nichts zu tun habe. Daß sie dann gleichwohl praktisch sein Foto als Fahndungsfoto veröffentlichte, war nicht

zulässig, weil einer solchen Vorgehensweise die überwiegenden schutzwürdigen Belange des Betroffenen offensichtlich entgegenstanden. Deshalb mußte ich auch die Veröffentlichung des Fahndungsfotos beanstanden.

2. Datenspeicherung über Prostituierte

Immer wieder wenden sich Frauen, die ihre Prostitutionstätigkeit aufgegeben haben, mit der Bitte an mein Amt zu prüfen, ob die Landespolizeidirektion Stuttgart II wie beantragt die aus Anlaß der früheren Tätigkeit gespeicherten Daten gelöscht und die angefertigten erkennungsdienstlichen Unterlagen vernichtet hat. Um uns über solche Einzelfälle hinaus ein Bild über die Erfassung von Prostituierten zu verschaffen, führten wir vor Ort beim dafür zuständigen Fachdienst Prostitution der Landespolizeidirektion einen Kontrollbesuch durch. Dabei ergab sich folgendes:

2.1 Die Prostituiertenkartei

Der Fachdienst führt eine Prostituiertenkartei, in der er alle Personen erfaßt, die nach Kenntnis der Polizei in Stuttgart der Prostitution nachgehen. Die dafür notwendigen Erkenntnisse verschafft sich die Polizei zumeist bei den dazu durchgeführten zielgerichteten Kontrollen der einschlägigen Straßen und Plätze sowie von einschlägigen Wohnungen und Etablissements in Stuttgart. Wird dabei die Prostitutionstätigkeit einer Person festgestellt, fertigt die Polizei hierüber einen sog. Antreffbericht. Danach legt der Fachdienst eine Karteikarte für seine Prostituiertenkartei und eine Personenakte an, in der eine Mehrfertigung des Antreffberichts abgelegt wird. Karteikarte und Personenakte bewahrt der Fachdienst dann drei Jahre lang auf. Stellt die Polizei innerhalb dieses Zeitraums erneut fest, daß die registrierte Person der Prostitution nachgeht, wird eine Mehrfertigung des entsprechenden Antreffberichts ebenfalls zu den Personenakten genommen und dessen Inhalt in Kurzform auf der Karteikarte vermerkt. Mit jeder erneuten polizeilichen Feststellung einer Prostitutionstätigkeit verlängert sich die Aufbewahrungsfrist um drei Jahre.

Eine solche Vorgehensweise wirft natürlich die Frage auf, mit welchem Recht der Fachdienst die in Stuttgart tätigen Prostituierten in einer Kartei registriert. Denn die Speicherung personenbezogener Daten ist nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder der Betroffene darin eingewilligt hat. Da der Fachdienst keine Einwilligung in die Speicherung personenbezogener Daten in der Prostituiertenkartei einholt, bedarf es also einer Rechtsvorschrift, auf die er sich dabei stützen kann. Solche Rechtsvorschriften enthält das baden-württembergische Polizeigesetz für die Registrierung von Personen in der Prostituiertenkartei, die der Prostitution nachgehen und bei dieser Tätigkeit gegen die Rechtsordnung verstoßen oder zu verstoßen drohen, mithin sich dabei insbesondere so verhalten, daß sie Normen des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts verletzen oder daß aufgrund tatsächlicher Umstände des Einzelfalls der Eintritt einer solchen Rechtsverletzung zu befürchten ist. Ob dagegen diese Rechtsvorschriften auch bei Personen einschlägig sind, die der Prostitution nachgehen, ohne

daß dabei solche weitergehenden Umstände hinzutreten und die der Fachdienst demzufolge allein wegen der Ausübung einer Prostitutionstätigkeit in seiner Prostituiertenkartei registriert, ist mehr als fraglich. Dagegen spricht vor allem, daß die bloße Ausübung der Prostitution weder strafbar ist noch eine Ordnungswidrigkeit darstellt noch per se verboten ist. Jedenfalls hat mein Amt bis dato keine überzeugende Antwort auf die Frage erhalten, weshalb es zur Aufgabenerfüllung der Polizei erforderlich sein soll, Personen allein wegen der Ausübung der Prostitutionstätigkeit in der Prostituiertenkartei zu registrieren. Das Innenministerium, an das wir diese Frage herangetragen haben, ließ uns vor kurzem wissen, es müsse noch nachdenken.

2.2 Die freiwillige ed-Behandlung Prostituierter

Trifft die Polizei eine Person erstmals bei der Ausübung der Prostitution an, fertigt sie mit deren Einverständnis ein Lichtbild. Das Einverständnis läßt sie sich auf dem Vordruck "Freiwillige ED-Behandlung" bestätigen. Den Vordruck nimmt der Fachdienst zu der Personenakte. So soll es den Angaben des Fachdienstes zufolge jedenfalls laufen. Eine nach dem Zufallsprinzip gezogene Stichprobe förderte anderes zutage: Bei 9 Personen der Stichprobe war ein Lichtbild vorhanden. Lediglich eine der 9 Personen hatte den Vordruck "Freiwillige ED-Behandlung" unterschrieben, bei den übrigen 8 Personen war von einer schriftlichen Einwilligungserklärung weit und breit keine Spur.

Das Fehlen einer den datenschutzrechtlichen Erfordernissen gerecht werdenden schriftlichen Einwilligungserklärung für die Fertigung eines Lichtbildes und dessen Aufbewahrung in der Prostituiertenkartei bei den 8 Prostituierten habe ich beanstandet. Zudem habe ich das Innenministerium darauf hingewiesen, daß der für die Einholung der Einwilligung vom Innenministerium mit Erlaß vom 22. Nov. 1985 vorgeschriebene Vordruck "Freiwillige ED-Behandlung" einer Überarbeitung bedarf, da der Vordruck keinen Hinweis auf die Folgen der Verweigerung der Einwilligung enthält und auch nicht erkennen läßt, zu welchem Zweck die Lichtbilder angefertigt und wo sie bei der Landespolizeidirektion wie lange aufbewahrt werden. Das Innenministerium sieht dies genauso. Es ließ uns außerdem wissen, die Landespolizeidirektion werde bei den 8 Personen und in anderen gleichgelagerten Fällen von den Betroffenen eine den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Einwilligungserklärung nachträglich einholen oder – falls dies nicht möglich sei – das Lichtbild vernichten.

3. Einzelfälle

Geht es um polizeiliche Datenspeicherungen, rechtfertigen Befürworter eine weitreichende Speicherpraxis gerne mit dem Argument, von den gespeicherten Daten wisse nur die Polizei, nichts dringe nach außen. Wer unsere und die Tätigkeitsberichte anderer Datenschutzbeauftragter gelesen hat, weiß, die Fakten sprechen eine andere Sprache. Die Polizei veranlaßt tagtäglich viele Mitteilungen an andere Stellen. Daß sie dabei mitunter übers Ziel hinaus schießt, zeigen folgende Beispiele.

3.1 Der Polizeibericht - ein Rundbrief?

Das Polizeirevier Backnang hatte vor geraumer Zeit mit einer Frau zu tun, die ziemlich alkoholisiert Auto gefahren und schließlich auf einem Feldweg "gelandet" war, der nahe einer Bahnlinie verlief. Passanten vermuteten einen Unfall und verständigten einen Arzt und die Polizei. Weil die Frau auf den Arzt einen geistesabwesenden Eindruck machte und sich in der Nähe der Bahngleise aufgehalten hatte, riet er den eingetroffenen Polizeibeamten, bei der Blutprobe einen Psychologen zu Rate zu ziehen. Als die Polizeibeamten die Frau baten, ins "Röhrchen" zu pusten, gebärdete sie sich äußerst aggressiv, so daß die Beamten Handschellen anlegten und ihr auf der Fahrt zur Dienststelle ein abwechselnd aggressives und depressives Verhalten attestierten. Ein Neurologe untersuchte die Frau, nahm ihr eine Blutprobe ab und legte der Polizei nahe, sie in ein Zentrum für Psychiatrie zu bringen, was dann auch noch am selben Tag geschah.

All dies und weitere Einzelheiten über die Frau stehen in einem ausführlichen Polizeibericht. Diesen schickte das Polizeirevier dem Zentrum für Psychiatrie und an sage und schreibe acht weitere Stellen - nämlich an das Bürgermeisteramt ihres Wohnorts, ihre Führerscheinstelle, das weit entfernte Gesundheitsamt und Amtsgericht, in deren Bezirk das Zentrum für Psychiatrie liegt, sowie an das Amtsgericht Backnang, die Kriminalaußenstelle Backnang, an den Polizeiposten ihres Wohnorts und an die Kriminalpolizei der dortigen Polizeidirektion. Damit schoß das Polizeirevier weit übers Ziel hinaus. Es hätte nämlich an keine dieser acht Stellen den Bericht weitergeben dürfen:

- Die Führerscheinstelle mußte nur wissen, daß die Polizei der Frau den Führerschein wegen des Verdachts einer Trunkenheitsfahrt abgenommen hatte, nicht dagegen, was sonst noch alles über den Vorfall im Polizeibericht stand. Deshalb hatte dieser dort nichts zu suchen.
- Zwar muß die Polizei unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeiführen, wenn sie jemanden in Gewahrsam genommen hat und der Gewahrsam noch andauert. Keiner richterlichen Entscheidung bedarf es dagegen, wenn das Gericht erst nach der Beendigung des Gewahrsams erreichbar ist. Genau so lagen die Dinge im Fall der Frau. Denn der polizeiliche Gewahrsam war mit der Einlieferung der Frau in das Zentrum für Psychiatrie beendet - also noch ehe der Polizeibericht beim Amtsgericht Backnang überhaupt angekommen war.
- Bei der Übersendung des Polizeiberichts an das Gesundheitsamt, in dessen Bezirk das Zentrum für Psychiatrie liegt, war das Polizeirevier offenbar dem immer wieder anzutreffenden Irrtum aufgesessen, dem Gesundheitsamt obliege die Entscheidung über eine Unterbringung nach dem Unterbringungsgesetz. Nach diesem Gesetz können psychisch Kranke gegen ihren Willen in einer anerkannten Einrichtung - dazu zählen u. a. die Zentren für Psychiatrie - untergebracht werden, wenn sie infolge ihrer Krankheit eine erhebliche Gefahr für sich oder andere darstellen. Über solche Unterbringungen entscheidet aber das Amtsgericht auf Antrag der anerkannten Einrichtung, wenn sich der Betroffene bereits in ihr

befindet, andernfalls auf Antrag der unteren Verwaltungsbehörden. Das sind in Fällen der vorliegenden Art die Landratsämter, die Großen Kreisstädte, bestimmte Verwaltungsgemeinschaften und die Stadtkreise; nie und nimmer jedoch die Gesundheitsämter. Sie können die unteren Verwaltungsbehörden, wenn diese das wollen, mit medizinischem Rat unterstützen, niemals aber selbst ein Unterbringungsverfahren betreiben.

- Bei der Übersendung des Polizeiberichts an das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Zentrum für Psychiatrie liegt, übersah das Polizeirevier zum einen, daß es nicht seine Sache war, ein gerichtliches Unterbringungsverfahren in Gang zu bringen, und zum anderen, daß die Unterrichtung des Amtsgerichts im Falle des freiwilligen Aufenthalts der Frau im Zentrum für Psychiatrie grob unnütz war.
- Der Hinweis des Polizeireviers, das Wohnsitzbürgermeisteramt und die drei genannten Polizeidienststellen müßten wegen einer möglichen Suizidgefahr aktiv werden, vermochte die Übersendung des Polizeiberichts an diese Stellen nicht zu rechtfertigen. Denn einmal abgesehen von der Frage, ob die Frau jemals eine solche Absicht hegte, war mit ihrer Behandlung im Zentrum für Psychiatrie eine solche Gefahr jedenfalls zunächst einmal gebannt und die bloße Vermutung, die Frau könnte nach ihrer Entlassung womöglich einen Suizidversuch unternehmen, vermochte die Versendung des Polizeiberichts an die genannten Stellen nun wirklich nicht zu rechtfertigen.

Das Innenministerium ließ mich auf meine Beanstandung dieser Streuung des Polizeiberichts wissen, in puncto Bürgermeisteramt, Führerscheinstelle, Amtsgericht Backnang und was die Weitergabe des Polizeiberichts an das Gesundheitsamt und an das Amtsgericht angeht, in dessen Bezirk das Zentrum für Psychiatrie liegt, teile es meine Auffassung; wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage, in welcher Weise die Polizei zur Abwehr einer Suizidgefahr tätig werden kann, sah es Erörterungsbedarf mit der polizeilichen Praxis.

3.2 Einfach den Chef informiert

Eine Beamtin staunte nicht schlecht, als sie ihr Vorgesetzter nach einem Kurzurlaub zu einer Unterredung einbestellte und ihr ein Schreiben des örtlichen Polizeireviers unter die Nase hielt, mit dem sich dieses über das Verhalten der Beamtin bei einer Zwangsräumung beschwert hatte. Dies mißfiel der Beamtin sehr - zu Recht, denn das Polizeirevier war mit seinem Schreiben über das Ziel hinausgeschossen. Doch der Reihe nach:

Die Beamtin war während ihres Kurzurlaubs bei einem Bekannten, dessen Wohnung im Wege der Zwangsvollstreckung von einem Gerichtsvollzieher geräumt werden sollte. Während der Zwangsräumung kam es dann zwischen der Beamtin und einem der beiden Polizeibeamten, die den Gerichtsvollzieher begleiteten, zu einem Disput über ihre Anwesenheit in der Wohnung. Die Angaben darüber, was sich im einzelnen zugetragen hatte, gingen auseinander. Fest stand jedoch, daß der Gerichtsvollzieher gegen die Anwesenheit der Beamtin während der Zwangsräumung schließlich nichts mehr einzuwenden und diese dann ihrem Bekannten beim Packen seiner persönlichen Habe geholfen hatte. Tags darauf setzte sich der Polizeibeamte im Dienst an den Computer des Polizeireviers und schrieb - ohne Wissen seines Revierleiters - den besagten Brief an den Vorgesetzten der Beamtin. Darin monierte er das nach seiner Ansicht unangepaßte Verhalten der Beamtin gegenüber der Polizei und dem Gerichtsvollzieher und beschwerte sich über ihre mangelnde Kooperation sowie über ihre fehlende Bereitschaft, positiv auf ihren Bekannten einzuwirken, was man ja schließlich - wie der Polizeibeamte meinte - von einer Beamtin erwarten könne, auch wenn sie sich im Urlaub befinde. Die Beamtin beschwerte sich bei der vorgesetzten Polizeidirektion. Diese bat die benachbarte städtische Bußgeldbehörde, zu prüfen, ob gegen den Polizeibeamten wegen des Schreibens an den Vorgesetzten der Beamtin ein Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen das Landesdatenschutzgesetz einzuleiten sei, was diese verneinte. Daraufhin antwortete die Polizeidirektion der Beamtin, daß sie zwar die direkte Kontaktaufnahme des Polizeibeamten mit ihrem Vorgesetzten nicht billige, aber ein Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen nicht vorliege.

Die Beamtin, die mit dieser Antwort nicht zufrieden war und es genau wissen wollte, wandte sich an mein Amt. Mit ihrer Einschätzung der Rechtslage hatte sie Recht. Denn die Polizeidirektion war in ihrem Antwortschreiben über einen elementaren Grundsatz des Datenschutzrechts gestolpert: Wie jede andere Behörde darf die Polizei personenbezogene Daten nur übermitteln, wenn ihr dies eine Rechtsvorschrift erlaubt. Eine solche Vorschrift, auf die sich die Unterrichtung des Vorgesetzten der Beamtin hätte stützen lassen, gab und gibt es nicht, ergo stand der Brief an den Chef der Beamtin nicht mit dem Datenschutzrecht in Einklang.

Unzulässig war auch, daß die Polizeidirektion der städtischen Bußgeldbehörde die Beschwerde der Beamtin zur Prüfung der Frage vorgelegt hatte, ob der Polizeibeamte mit seinem Schreiben

an den Vorgesetzten eine Ordnungswidrigkeit nach § 33 des Landesdatenschutzgesetzes begangen hat. Denn für die Verfolgung von solchen Ordnungswidrigkeiten wäre nach dem Landesdatenschutzgesetz das Regierungspräsidium und nicht die städtische Bußgeldbehörde zuständig gewesen. Weil dies die Polizeidirektion nicht bedacht hatte, hatte sie unzulässigerweise personenbezogene Daten über die Beamtin an die Bußgeldbehörde übermittelt. Daß die städtische Bußgeldbehörde gar nicht merkte, daß sie sich auf fremdem Terrain bewegte, paßte ins Bild.

3.3 Der vermeintliche Serientäter

Ein wegen Eigentumsdelikten vorbestrafter, inzwischen 50 Jahre alter Mann schrieb uns, er sei vor Jahren von der hiesigen Polizei verdächtigt worden, eine Vielzahl von Kindergarteneinbrüchen verübt zu haben. In keinem der Fälle sei er verurteilt worden, es sei noch nicht einmal zu einer Gerichtsverhandlung gekommen. Womöglich habe die Polizei in Rheinland-Pfalz davon erfahren und ihn deshalb als möglichen Täter einer Serie von Kindergartenbränden überprüft. Dies sei für ihn jedesmal beruflich wie privat nicht folgenlos geblieben. Er befürchte, auch künftig von der Polizei in den Kreis der potentiellen Verdächtigen einbezogen zu werden, wenn Straftaten verübt werden sollten, die im Zusammenhang mit Kindergärten stehen. Er vermute in den entsprechenden polizeilichen Dateien als möglicher Täter solcher Straftaten gespeichert zu sein.

Damit lag der Mann richtig, wie sich bei unseren Nachforschungen rasch herausstellte. Er war allein 61mal mit "Einbruch in einen Kindergarten" in der PAD registriert. Als wir die Polizei nach den Gründen dafür fragten, löschte sie die angeblichen Kindergarteneinbrüche und auch noch einige der anderen Datenspeicherungen über den Mann in der PAD. Schon recht so! Zu denken gibt jedoch, wie es zu dem dicken PAD-Konto des Mannes gekommen war. Ende 1989 waren in Nordwürttemberg eine ganze Reihe von Einbrüchen in Kindergärten verübt worden, in einer Nacht oft mehrere zugleich. Die ermittelnden Polizeidienststellen schlossen sich kurz und kamen zu dem Ergebnis, daß überall ein und derselbe Täter am Werk gewesen sein mußte. Eine der ermittelnden Polizeidienststellen konzentrierte in drei von mehreren Fällen aus ihrem Bezirk die Ermittlungen auf den Mann und speicherte diese Fälle in den PAD-Datensatz des Mannes ein. Allein aufgrund der Theorie der Serie speicherte dann diese Polizeidienststelle auch die anderen Kindergarteneinbrüche aus ihrem Bezirk und die anderen Polizeidienststellen auch die in ihren Bezirken verübten Kindergarteneinbrüche im PAD-Datensatz des Mannes hinzu. Dabei beließen sie es selbst dann noch, als das Amtsgericht in den drei Fällen die Eröffnung des Hauptverfahrens abgelehnt und in seinem Beschluß dem Mann attestiert hatte, daß er für die fraglichen Tatzeiten ein hieb- und stichfestes Alibi hatte.

3.4 Eine übereifrige Polizeidirektion

Seit 1. Okt. 1997 gibt es die zentrale Melde- und Informationsstelle für Vergabesperren beim Landesgewerbeamt, die unter der landläufigen Bezeichnung "Korruptionsregister" besser bekannt ist. In diesem Register erfaßt das Landesgewerbeamt Meldungen von Vergabestellen über unzuverlässige Bewerber, die wegen einer schweren Verfehlung von Vergabeverfahren um öffentliche Aufträge für zwei Jahre oder länger ausgeschlossen worden sind. Im letzten Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 12/2242, S. 88) habe ich eingehend dargelegt, daß und aus welchen Gründen es an der für die Einrichtung dieses Registers erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehlt und daß das Register schon allein deshalb dem Datenschutz zuwiderläuft. Gleichwohl wurde das Register auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift über die Korruptionsverhütung und -bekämpfung ins Werk gesetzt. Als wir uns Mitte August dieses Jahres das Register ansahen, waren gerade sechs Einträge vorhanden. Hätten sie wenigstens der genannten Verwaltungsvorschrift entsprochen, gäbe es hier kein Wort mehr zu verlieren. Aber nicht einmal das war der Fall. Gekommen war alles so: Bei einer Polizeidirektion lief gegen den Geschäftsführer einer Firma ein Ermittlungsverfahren, weil er im Verdacht stand, in strafbarer Weise Sozialversicherungsträgern Beiträge vorenthalten zu haben. Weil die Polizeidirektion zu wissen glaubte, daß die Serviceleistungen der Firma auch von staatlichen Stellen geordert worden waren, sah sie sich zu einer Mitteilung über die Firma und deren Geschäftsführer an das Korruptionsregister aufgerufen. Hätte sie die besagte Verwaltungsvorschrift, auf die sie sich bei ihrer Mitteilung ausdrücklich bezogen hatte, genauer gelesen, hätte sie merken müssen, daß eine Meldung zum Korruptionsregister gar nicht ihre Sache war. Denn in dieser Verwaltungsvorschrift steht klipp und klar, daß allein Vergabestellen, die Bewerber oder Bieter wegen schwerer Verfehlungen ausgeschlossen haben, meldeberechtigt und -verpflichtet sind. Weil die Polizeidirektion aber mit dem Geschäftsführer der Firma nicht als Vergabestelle, sondern als Strafverfolgungsbehörde zu tun hatte, war eine Vergabesperre für sie kein Thema. Daß das Landesgewerbeamt entgegen seinem "Auftrag" die Firma gleichwohl im Korruptionsregister registrierte und dies auch noch gleich auf unbestimmte Zeit, war natürlich auch nicht in Ordnung.

Das Landesgewerbeamt hat auf meine Hinweise seinen Fehler korrigiert und das Korruptionsregister bereinigt. Das Innenministerium hat auf meine Beanstandung den Datenschutzverstoß der Polizeidirektion eingeräumt.

4. Teil: Rathaus und Landratsamt

1. Abschnitt: Das Rathaus

1. Probleme rund ums Melderegister

Das Melderegister, in dem jede Stadt und Gemeinde alle ihre gegenwärtigen und früheren Einwohner mit einer Fülle von Daten registriert, ist immer wieder eine Quelle von Datenschutzproblemen. Ein altbekanntes ist die leidige Personenverwechslung bei Melderegisterauskünften, von der fast jährlich zu berichten ist. Auch im Berichtszeitraum mußte ich erneut einen solchen Fall beanstanden. Eine Große Kreisstadt hatte einem Gläubiger auf seine Anfrage nach der aktuellen Anschrift der gesuchten Schuldnerin unter Außerachtlassung der gebotenen Sorgfalt die Anschrift einer anderen gleichnamigen Person mitgeteilt. Diese erfuhr so von den Zahlungsschwierigkeiten der gesuchten Schuldnerin und hatte Scherereien, bis man ihr glaubte, daß sie nicht die Gesuchte war.

Aber mein Amt hatte sich auch mit anderen Problemen zu befassen:

1.1 Meldedaten an Adreßbuchverlage und Parteien

Ein Ärgernis ersten Ranges bleibt für viele Bürger, daß ihr Einwohnermeldeamt ihre Daten, ohne sie zuvor fragen oder auch nur unterrichten zu müssen, an Adreßbuchverlage zur Veröffentlichung in Adreßbüchern und an Parteien zur Verwendung für persönlich adressierte Wahlwerbung weitergeben darf. Dies beweist die Vielzahl von Beschwerden, die bei meinem Amt dazu eingehen. Zumeist wissen solche Bürger gar nicht, daß sie der Weitergabe ihrer Daten beim Einwohnermeldeamt widersprechen können, denn die amtliche Information über diese Widerspruchsmöglichkeit erreicht allzu viele Bürger de facto nicht. Je länger, je mehr erweist sich, daß diese Widerspruchslösung von vielen Bürgern als nicht angemessen empfunden wird und deren Recht, über eine Weitergabe ihrer Daten selbst zu bestimmen, nicht wirksam gewährleisten kann. Es wäre deshalb an der Zeit, die Weitergabe von Einwohneradressen an Adreßbuchverlage und an Parteien nur noch unter der Voraussetzung zuzulassen, daß sich die Einwohner zuvor damit einverstanden erklärt haben. Für die Einführung einer solchen Einwilligungslösung hat sich auch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ausgesprochen (Anlage 5). Damit würden die Rechte der Bürger entscheidend verbessert und ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung konsequent umgesetzt.

Auch manche andere Probleme, mit denen mein Amt befaßt wurde, würden dann gelöst oder zumindest entschärft:

- Für die öffentliche Bekanntmachung über das Widerspruchsrecht wurde mit Wirkung vom 3. Jan. 1996 im Meldegesetz erstmals eine Frist – acht bis zehn Monate vor der Wahl – neu eingeführt. Weil diese Frist für die Landtagswahl im März 1996 nicht mehr eingehalten

werden konnte, meinten etliche Städte und Gemeinden, auf die Bekanntmachung ganz verzichten zu können, gaben aber gleichwohl Adreßdaten an Parteien heraus. Eine Beanstandung durch mein Amt war die gebotene Konsequenz (vgl. 17. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 12/750, S. 59). Gewitzt durch diese Erfahrung, wollte das Innenministerium die Städte und Gemeinden vor der Bundestagswahl im September 1998 rechtzeitig an den Bekanntmachungstermin erinnern – doch die Tücken der modernen IuK-Technik verhinderten dies; sein Erlaß, der über das Landesverwaltungsnetz versandt werden sollte, kam bei den Empfängern nie an. Als die Panne bemerkt wurde, war es erneut zu spät; Städte und Gemeinden, die nicht selbst aufgepaßt hatten, konnten auch jetzt die Bekanntmachungsfrist nicht mehr einhalten. Soweit sie die Bekanntmachung angemessene Zeit vor der Datenweitergabe nachholten, war dies noch hinnehmbar. Beanstanden mußte ich jedoch eine Gemeinde, die auf die Bekanntmachung ganz verzichtet, gleichwohl aber Adreßdaten an eine Partei herausgegeben hatte. Hoffentlich klappt es mit den Bekanntmachungen für die im Jahr 1999 anstehenden Wahlen, nämlich die Europawahl im Juni und die Kommunalwahlen am 24. Okt. 1999, besser - auch wenn der Städtetag seine Mitgliedsstädte mit dem unzutreffenden Hinweis irritierte, die Bekanntmachungen zu diesen Wahlen könnten auch gemeinsam erfolgen. Denn tatsächlich endete die Bekanntmachungsfrist für die Europawahl im Oktober 1998, während die für die Kommunalwahlen erst an Weihnachten 1998 beginnt.

- Für Bürgermeisterwahlen dürfen den Kandidaten keine Wähleradressen zu Wahlwerbungszwecken herausgegeben werden; so hat es der Landesgesetzgeber schon im Jahr 1983 klipp und klar im Meldegesetz bestimmt. Das Innenministerium hat ebenfalls schon im Jahr 1983 in seiner Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Meldegesetz auf diese Rechtslage hingewiesen. Darüber hinaus haben in der Vergangenheit schon einige Verstöße gegen diese Regelung des Meldegesetzes zu einer Wiederholung von Bürgermeisterwahlen geführt. Das alles hat offensichtlich nicht ausgereicht, um dem Meldeamt der Großen Kreisstadt Esslingen klar zu machen, daß die Herausgabe von Wähleradressen bei Bürgermeisterwahlen tabu sein muß. Denn eiligst gab man dort dem Wunsch eines Kandidaten statt und ließ ihm ca. 20.000 Adreßaufkleber mit Seniorenadressen zukommen. Obwohl eine solche Adreßweitergabe wohl kaum als Routineangelegenheit betrachtet werden kann, sah man offenbar keinen Anlaß, zuvor einen Blick in das Meldegesetz zu werfen. Erst als dann kurze Zeit darauf ein zweiter Kandidat ebenfalls diese Adressen haben wollte, wurde dem Meldeamt durch einen entsprechenden Hinweis des von der Stadt beauftragten Rechenzentrums bewußt, daß die Herausgabe der Adressen unzulässig war. Um vielleicht noch zu retten, was zu retten war, entschied sich die Stadtverwaltung dazu, gleichwohl auch noch dem zweiten Bewerber die Daten zu überlassen und damit den Rechtsverstoß zu wiederholen. Insgesamt ein Vorgang, der, so meine ich, mehr als bedenklich ist. Mit meiner Beanstandung verband ich deshalb die

Empfehlung an die Stadt, gegen die Verantwortlichen disziplinarrechtliche Schritte einzuleiten.

- Bei Kommunalwahlen darf das Einwohnermeldeamt ausländischen Unionsbürgern, die hier wahlberechtigt und wählbar sind, anhand ihrer Adreßdaten im Melderegister Werbematerial übersenden, das ihm die Parteien für diesen Zweck zur Verfügung stellen. Nicht mit dieser Regelung vereinbar wäre es, Daten ausländischer Unionsbürger schon früher als sechs Monate vor der Wahl zum Zweck der Kandidatensuche herauszugeben. Eine Gemeinde wollte es ganz genau wissen: Ob denn eine solche Datenherausgabe nicht auf eine andere Regelung gestützt werden könne, nämlich auf die über Gruppenauskünfte aus dem Melderegister. Solche Auskünfte dürfen erteilt werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Die Gewinnung von Wahlkandidaten auch aus dem Kreis der ausländischen Unionsbürger liege doch im öffentlichen Interesse. Ich meine demgegenüber, daß jedenfalls die Datenherausgabe für diesen Zweck nicht im öffentlichen Interesse liegen kann. Denn die Verwaltung soll zwar darüber wachen, daß bei der Kandidatenaufstellung die Regeln zur Sicherung einer demokratischen Verfahrensweise eingehalten werden. Darüber hinaus sollte sie sich jedoch zurückhalten und die Kandidatensuche und -aufstellung dem freien Spiel der kommunalpolitischen Kräfte überlassen, sie also weder behindern noch unterstützen – auch nicht durch die Lieferung von Adreßdaten.

1.2 Erneut Fraueninitiative abgewimmelt

Der Aufenthalt einer Frau im Frauenhaus gehört zu den besonders schützenswerten Geheimnissen. Deshalb wird im Melderegister bei Frauen, die in einem Frauenhaus Zuflucht suchen, eine Auskunftssperre eingetragen. Sie soll verhindern, daß das Einwohnermeldeamt solchen Privatpersonen und -stellen, vor denen sich die Frau berechtigt schützen will, deren Aufenthalt offenbart. Behörden und anderen öffentlichen Stellen darf das Einwohnermeldeamt dagegen trotz Auskunftssperre die Anschrift der Frau im Frauenhaus mitteilen. Auch schon damit könne ein Risiko für den Schutzzweck des Frauenhauses verbunden sein, meinte der Trägerverein eines solchen Frauenhauses, und schlug deshalb vor: Das Einwohnermeldeamt solle als Anschrift einer solchen Frau nicht nur Straße und Hausnummer des Frauenhauses, sondern zusätzlich dessen Postfachnummer speichern und bei Anfragen von Behörden im Regelfall, wenn es nur um schriftliche Kontaktaufnahme geht, lediglich die Postfachnummer mitteilen. Ich halte diesen Vorschlag für bedenkenswert und unterstützte ihn deshalb gegenüber dem Innenministerium. Dieses will dem Vorschlag nicht nähertreten, weil dann der bundeseinheitliche Datensatz für das Meldewesen geändert werden müsse und der dafür erforderliche Aufwand angesichts der wahrscheinlich geringen Zahl von meldepflichtigen Frauen in Frauenhäusern schwerlich zu rechtfertigen sei. Der Schutz der Frauen sei auch ohne die vorgeschlagene Änderung gewährleistet, denn wenn die Hausanschrift des Frauenhauses einer anderen Behörde mitgeteilt werde, werde diese in der Regel auf die Auskunftssperre hingewiesen und dürfe die Anschrift grundsätzlich nicht weitergeben. Dabei läßt das Innenmini-

sterium freilich außer acht, daß eine Behörde, die die Anschrift des Frauenhauses erfahren hat, ihrerseits unter Umständen nach anderen Vorschriften verpflichtet sein kann, Akteneinsicht zu gewähren oder ihre Akten Aufsichtsbehörden und/oder Gerichten vorzulegen, so daß dritte Personen auf diesem Wege von der in den Akten vermerkten Anschrift einer Frau im Frauenhaus Kenntnis erlangen könnten. Abgesehen davon bieten Vorschriften allein natürlich keinen sicheren Schutz vor Datenschutzverletzungen – unsere Tätigkeitsberichte enthalten dafür Belege genug. Aber ganz gleich, wie groß oder klein das Risiko für Datenschutzverletzungen objektiv ist – Frauen in Frauenhäusern würden sich dort noch sicherer fühlen, wenn sie wüßten, daß ihre Hausanschrift nicht einmal an Behörden weitergegeben wird. Schon dieser Gewinn für das subjektive Sicherheitsbedürfnis der betroffenen Frauen hätte es gerechtfertigt, daß das Innenministerium nach Wegen sucht, wie sich das Anliegen pragmatisch mit geringem Aufwand umsetzen läßt. Schade, daß es erneut wenig Gespür für die Befindlichkeit betroffener Frauen gezeigt hat – wie schon einmal, als es den Vorschlag ablehnte, Frauen sollten im Adreßbuch auf Wunsch anstatt mit dem vollen Vornamen nur mit dessen Anfangsbuchstaben erscheinen können (vgl. 16. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 11/6900, S. 71).

1.3 Querschnittsarchivierung von Meldedaten

Die Melderegisterdaten eines Einwohners landen 35 Jahre nach seinem Wegzug oder Tod in aller Regel im Archiv der Stadt oder Gemeinde. Das Archiv macht diese Daten dann, ebenso wie andere in der Stadt- oder Gemeindeverwaltung nicht mehr benötigte Unterlagen von bleibendem Wert, als Archivgut im Rahmen der Vorschriften und Sperrfristen des Landesarchivgesetzes allgemein nutzbar. Dagegen haben die Meldedaten der Einwohner, die gegenwärtig in der Stadt oder Gemeinde wohnen, in ihrem Archiv grundsätzlich nichts zu suchen. Mit diesen Regelungen des Landesarchivgesetzes schien das an mein Amt herangetragene Ansinnen von Stadtarchiven aus mehreren Stadtkreisen völlig unvereinbar: Sie wollen von ihrem Einwohnermeldeamt jeweils zu einem bestimmten Stichtag die kompletten Einwohnermeldedaten aller gemeldeten Personen erhalten. Bei näherem Hinsehen stellte sich heraus: Den Stadtarchiven geht es mit dieser "Querschnittsarchivierung" nicht darum, die Daten der aktuellen Einwohner nach den Vorschriften des Landesarchivgesetzes als Archivgut zu erhalten und zu verwenden. Sie wollen diese Daten vielmehr vorhalten, um die Durchführung demographischer, soziologischer und historischer Forschungsprojekte im Hinblick auf die Bevölkerungszusammensetzung zu bestimmten Zeitpunkten zu ermöglichen. Dabei wollen sie auf entsprechende Aufträge von Forschungseinrichtungen jeweils rein statistische Auswertungen des besagten Datenmaterials vornehmen und die Ergebnisse der Forschung zur Verfügung stellen. Die Zusammenführung von historischen und aktuellen Daten soll die Grundlage dafür schaffen, daß Entwicklungen in der Stadtgeschichte bis in die Gegenwart beschrieben und analysiert werden können. Ist aber, wie in der Mustersatzung der Kommunalarchive in Baden-Württemberg vorgesehen, die Förderung der Erforschung und Kenntnisse von Stadtgeschichte als eine über die Aufgaben nach dem Landesarchivgesetz hinausgehende Aufgabe eines Stadtarchivs festgeschrieben, so kann es auch als seine Auf-

gabe angesehen werden, durch das Vorhalten und Zusammenführen von Daten die beschriebene Forschung zu ermöglichen. Für diese Aufgabe darf das Einwohnermeldeamt nach § 29 des Meldegesetzes dem Stadtarchiv auch die Meldedaten aktueller Einwohner zur Verfügung stellen. Das Archiv darf aber diese Daten, solange die Sperrfristen des Landesarchivgesetzes nicht abgelaufen sind, nur selbst statistisch auswerten und nicht etwa auch Forschungseinrichtungen zur Verfügung stellen.

2. Bloßgestellt

Ein häufiger Vorwurf von Bürgern, die sich beschwerdeführend an mich wenden, lautet so: ihre Gemeinde habe unzulässigerweise Informationen über sie an andere weitergegeben und sie dadurch in unliebsame Situationen gebracht, ja sie geradezu bloßgestellt. In solchen Beschwerden schwingt oftmals Enttäuschung darüber mit, daß man sich auf die eigentlich als selbstverständlich erwartete vertrauliche Behandlung einer Sache durch die Gemeinde nicht verlassen kann. Die Gemeinden wiederum lassen in ihren Stellungnahmen hin und wieder durchblicken, auch sie hätten es mit dem Bürger nicht ganz leicht. Aber auch wo das Verhältnis zwischen Bürger und Gemeinde durch Animositäten oder mehr getrübt ist, darf eine Gemeinde Informationen über einen Bürger nur weitergeben, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind, wenn es also zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist und keine schutzwürdigen Interessen des Bürgers dadurch verletzt werden. Einen zu großzügigen Maßstab hatten Gemeinden und Städte beispielsweise in folgenden Fällen angelegt:

- In einem Stadtkreis wollte ein Bürger Einsicht in eine bestimmte Akte nehmen, die ein Fachamt der Stadtverwaltung führte. Das Amt holte, bevor es über die Einsichtgewährung entschied, zunächst die Stellungnahme eines anderen Fachamtes ein, das in der Sache mitbeteiligt gewesen war. Dieses andere Amt machte darauf aufmerksam, die Akte enthalte auch Daten von dritten Personen, die aus Datenschutzgründen nicht offenbart werden dürften; dieser Stellungnahme fügte das Amt den Hinweis bei, der Bürger habe ihm in der Vergangenheit Datenschutzverletzungen vorgeworfen und müsse sich jetzt an seinen eigenen Maßstäben messen lassen. Dieser zusätzliche Hinweis war nicht korrekt. Denn natürlich durften bei der Entscheidung über die Einsichtgewährung keine anderen Maßstäbe angelegt werden allein deshalb, weil der Bürger sich in anderer Sache als für den Datenschutz sensibilisiert gezeigt hatte.

- In einer ländlichen Gemeinde riß dem Bürgermeisteramt der Geduldsfaden, als ein Hausbesitzer trotz mehrerer Hinweise über Monate hin seinen defekten Abwasserhausanschluß nicht in Ordnung brachte. Es erließ schließlich eine schriftliche Anordnung, dies zu tun, und drohte ein Zwangsgeld an. Danach wurde das Bürgermeisteramt erst wieder aktiv, als es über vier Monate später durch eine notarielle Mitteilung, wie im Baugesetzbuch vorgeschrieben, erfuhr, daß der Hausbesitzer das Haus verkauft hatte. Flugs unterrichtete es den Notar "mit der Bitte um rechtliche Prüfung" über die gegen den Verkäufer erlassene Anordnung und fügte an, nach seinem Kenntnisstand sei der Anschluß bis heute nicht repariert. Der Notar wußte nicht recht, was er mit

der Mitteilung anfangen sollte, und schickte das Schreiben des Bürgermeisteramts an den Käufer weiter. In der Tat machte die Unterrichtung des Notars nach dem Abschluß des Kaufvertrags keinen Sinn. An den Käufer hätte das Bürgermeisteramt wegen der Reparatur des Anschlusses notfalls unmittelbar und ohne die ganze Vorgeschichte nochmals aufzurollen herantreten können.

- In einer Großen Kreisstadt ärgerte sich ein Bürger über eine verkehrsrechtliche Anordnung, die das Bürgermeisteramt im Interesse der Landwirtschaft getroffen hatte. Er wandte sich mit seiner Kritik schriftlich an das Bürgermeisteramt und nahm dabei kein Blatt vor den Mund. Das Bürgermeisteramt veranlaßte, daß die Maßnahme überprüft wird, und hörte im Rahmen dieser Überprüfung nochmals den Landwirtschaftlichen Ortsverein an, den es bereits vor Erlaß der Maßnahme beteiligt hatte. Dabei überließ das Bürgermeisteramt dem Ortsverein auch das Schreiben des Bürgers. Dies hätte nicht sein sollen, denn der Verein sollte ja nur aus fachlicher Sicht eine sachliche Stellungnahme ohne Ansehen der Person abgeben und brauchte deshalb nicht zu wissen, wer der beschwerdeführende Bürger ist und in welche Worte er sein Anliegen gefaßt hat.

- In einer anderen Großen Kreisstadt wandte sich ein Bürger an das städtische Ordnungsamt mit der Frage, ob von einer bestimmten Art der Materialverarbeitung, wie er sie in einer Badeeinrichtung einer städtischen Gesellschaft angetroffen habe, auch wirklich keine Risiken für die Gesundheit der Besucher ausgehen könne. Die Stadtverwaltung leitete dieses Schreiben kurzerhand an die Gesellschaft weiter, die die Badeeinrichtung betrieb. Gerade dies hatte der Bürger aber aus Gründen, die ich kenne, ganz und gar nicht gewollt. Er hatte vielmehr in seinem Schreiben deutlich zum Ausdruck gebracht, daß er eine Überprüfung durch das "Ordnungsamt, Gewerbe-/Bau- und/oder Gesundheitsaufsicht" wünscht. Die Ordnungsbehörde hätte im Rahmen ihrer Überprüfung zwar auch eine Stellungnahme des Badebetreibers einholen dürfen, dazu war es jedoch nicht notwendig, auch die Identität des Bürgers preiszugeben.

- In einem Stadtkreis wollte ein Bürger vom Wohnungsamt wissen, warum es denn seiner getrenntlebenden Ehefrau immer noch keine Wohnung vermittelt habe, obwohl sie doch schon so lange als Wohnungssuchende vorgemerkt sei; auch für ihn hinge eine berufliche Veränderung mit davon ab, daß seine Frau die vom Arbeitgeber überlassene Wohnung bald freimache. Das Wohnungsamt erklärte ihm daraufhin freiweg, seine Frau sei längst aus der Kartei der Wohnungssuchenden gestrichen, weil sie mehrere Wohnungsangebote abgelehnt habe, und bescheinigte ihm dies auch noch schriftlich zur Vorlage bei seinem Arbeitgeber. Hier war das Amt doch etwas zu auskunftsfreudig. Es hätte nicht allein aufgrund der Darlegungen des Ehemannes unterstellen dürfen, schutzwürdige Interessen der Ehefrau könnten durch die Auskunft nicht beeinträchtigt werden, sondern zuvor auch der Ehefrau Gelegenheit zur Äußerung geben sollen. Schließlich kann im Verhältnis zwischen Eheleuten, die sich trennen wollen, mehr hereinspielen als das Amt auf den ersten Blick wahrnehmen kann.

3. Stiefkind Schriftgutverwaltung

Der Computer hat uns noch nicht das papierlose Büro beschert. Schriftstücke und Akten spielen nach wie vor eine wichtige Rolle. Seitdem die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes auch auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten Anwendung finden, also seit sieben Jahren, gilt auch für Personendaten in Akten der Grundsatz, der für Daten im Computer schon zuvor galt: Sie sind zu löschen, wenn sie nicht mehr benötigt werden oder, sofern sie archivwürdig sind, dem Archiv zu übergeben. Ein kleiner Unterschied besteht freilich: Anders als die Daten im Computer müssen die Daten in einer Akte nicht fallweise einzeln, sondern erst dann insgesamt gelöscht werden, wenn die gesamte Akte zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist und die Behörde dies im Einzelfall feststellt. Diese letztere Feststellung darf eine Behörde natürlich nicht beliebig aufschieben, um sich der Löschpflicht zu entziehen. Vielmehr ist jede Behörde verpflichtet, den Umgang mit Akten generell so zu organisieren, daß die darin enthaltenen Personendaten nicht länger als zur Aufgabenerfüllung erforderlich gespeichert bleiben. Dazu müssen Aufbewahrungs- bzw. Löschfristen festgelegt und die Aktenhaltung so gestaltet werden, daß eine fristgerechte Aussonderung von löschungsreifen Vorgängen keine Probleme macht. Im Rahmen meiner Kontroll- und Beratungstätigkeit dränge ich darauf, daß bei der Schriftgutverwaltung damit Ernst gemacht wird. Denn noch immer ist häufig, in Rathäusern wie in staatlichen Amtsstuben, Praxis, daß Akten nicht dann ausgesondert werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden, sondern erst, wenn für sie kein Platz mehr da ist.

So kraß wie in einer oberschwäbischen 3000-Einwohner-Gemeinde sieht es aber hoffentlich sonst nirgends mehr aus: Dort hatte man, soweit man zurückdenken konnte, über jeden Einwohner, der einmal mit dem Rathaus zu tun hatte, eine Akte angelegt, in der alle Kontakte dieses Einwohners mit dem Bürgermeisteramt registriert werden. Diese sog. Personen- oder Einwohnerakten können Personalausweis- und Reisepaßanträge, Rentenanträge, Sozialhilfeanträge und -bescheide, Wohngeldanträge und -bescheide, Vorgänge aus Ordnungswidrigkeitenverfahren oder Bausachen und Schriftverkehr aus anderen Sachgebieten enthalten. Da kann im Laufe der Jahre, je länger, je mehr, schon vieles zusammenkommen. Bei dieser Art der Aktenführung, die früher bei vielen Gemeinden gang und gäbe war, bleiben zwei wichtige Grundsätze des Datenschutzes auf der Strecke, nämlich: Daten sollen nur so lange als nötig aufbewahrt und nur für den Zweck, für den sie gesammelt wurden, genutzt werden. Jedes Mal, wenn ein Mitarbeiter eine Einwohnerakte einsieht, nimmt er zwangsläufig von allen darin festgehaltenen Informationen Kenntnis und kann ein mehr oder weniger umfassendes Persönlichkeitsprofil über den betreffenden Bürger erstellen. Das Risiko, daß in den Akten enthaltene Informationen zweckwidrig verwendet werden, ist evident. Mit einem Wort: Eine solche Aktenführung wird den Anforderungen des Datenschutzes nicht gerecht. Die Gemeinde will, um meiner Beanstandung Rechnung zu tragen, ihre Anstrengungen zur Umstellung der Aktenführung so verstärken, daß spätestens innerhalb eines Jahres die Personenakten aufgelöst, die entbehrlichen Unterlagen vernichtet und die noch benötigten Unterlagen zu Sachakten genommen sind.

4. Was sonst noch war

4.1 Das Hinterbliebeneninterview

Die Ermittlung der Erben von Amts wegen gehört in Baden-Württemberg anders als in vielen anderen Bundesländern zu den traditionellen Aufgaben der Notariate in ihrer Funktion als Nachlaßgericht. Die dafür zu leistende Kärrnerarbeit überlassen sie freilich häufig den Städten und Gemeinden. Diese müssen die Notariate nicht nur über jeden Sterbefall, den ihr Standesamt beurkundet, unterrichten, sondern sollen ihnen auch noch alles mitteilen, was für die Erbenermittlung von Bedeutung sein kann. Wenn sie die dafür benötigten Informationen nicht schon ihren eigenen Unterlagen entnehmen können, halten die Notariate insbesondere im badischen Landesteil sie dazu an, für sie Erkundungen anzustellen. Dazu sind die Städte und Gemeinden durch eine im Jahr 1994 erfolgte Änderung des Landesgesetzes über die Freiwillige Gerichtsbarkeit (LFGG) ausdrücklich ermächtigt worden, nachdem mein Amt diese zuvor schon üblichen Hilfsdienste für die Notariate kritisiert hatte. Die Städte und Gemeinden nehmen diese Aufgabe häufig - Pietät hin, Pietät her - in einem Aufwasch mit den Regularien für Standesamt und Bestattung wahr.
Weil zum einen das Landesgesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit nur unpräzise umschreibt, was die Städte und Gemeinden eigentlich für die Notariate erkunden sollen und sich zum andern der alte Grundsatz "Das haben wir schon immer so gemacht" bei vielen Behörden nach wie vor hoher Wertschätzung erfreut, hat sich in diesem Aufgabenbereich bei den Städten und Gemeinden ein Wildwuchs entwickelt, dem dringend Einhalt geboten werden sollte:

- Befragungen werden routinemäßig bei jedem Sterbefall veranlaßt, obwohl das Gesetz eigene Nachforschungen nur der Gemeinde des letzten Wohnsitzes erlaubt und auch nur, wenn die vom Notariat benötigten Informationen nicht den eigenen Unterlagen entnommen werden können.
- Gefragt wird auch danach, ob und, wenn ja, welche Art von Vermögen der Verstorbene hinterlassen hat, obwohl grundsätzlich nur Fragen zur Erbenermittlung, nicht aber auch zur Nachlaßermittlung und -betreuung zulässig sind.
- Die befragten Hinterbliebenen werden nicht ausreichend darüber informiert, daß es ihnen freisteht, die Fragen zu beantworten; eine solche Unterrichtung erfolgt insbesondere nicht in den Fällen, in denen die Hinterbliebenen ein Bestattungsunternehmen mit der Abwicklung der Regularien auf dem Rathaus beauftragen und die Gemeinde diesem die Durchführung der Befragung überläßt.

Im Ergebnis kann diese Praxis dazu führen, daß Informationen, die eigentlich ausschließlich für das Notariat als Nachlaßgericht bestimmt sind, den Weg dorthin über das Bestattungsunternehmen zum Standesamt des Sterbeorts und von dort zum Standesamt des letzten Wohnorts des Verstorbenen nehmen müssen. Jede dieser Stellen kann dabei in Erfahrung bringen, wer als Erbe in Betracht kommt, ob und wie oft der Verstorbene verheiratet war, ob und welche nichteheliche oder adoptierte Kinder er gehabt hat, ob eine Betreuung angeordnet war sowie über welchen Grundbesitz, welche Bankguthaben, Wertpapiere,

Bausparverträge und Nachlaßverbindlichkeiten er verfügt hat und ob und welche Gründe vorliegen, die eine Nachlaßsicherung notwendig machen.

Dies muß nicht so sein, sondern ließe sich sehr wohl ändern, wenn im Zuge der ohnehin anstehenden Novellierung des Landesgesetzes über die Freiwillige Gerichtsbarkeit klipp und klar festgelegt würde, daß die Städte und Gemeinden nur die Informationen zur Verfügung zu stellen haben, über die sie selbst verfügen. Zumindest sollten Justizministerium und Innenministerium den Notariaten sowie den Städten und Gemeinden in einer Verwaltungsvorschrift - hier wäre eine derartige Regelung nach unseren Erfahrungen wirklich angebracht - die Grenzen der Mitwirkung der Städte und Gemeinden in Nachlaßsachen aufzeigen.

4.2 Die Vereinsförderung

Ein lebendiges Vereinsleben ist für jede Gemeinde wichtig. Deshalb ist Vereinsförderung allseits geübte Praxis in den Gemeinden. Ein Thema für uns wurde sie durch die Eingabe eines Bürgers, der wissen wollte, ob seine Gemeinde die Auszahlung der jährlichen Zuschüsse davon abhängig machen kann, daß ihr die Vereine eine Liste mit Name, Vorname und Geburtsdatum der einzelnen Mitglieder für ihre Akten überlassen. Grund für die Forderung der Gemeinde war, daß sie die Zuschüsse differenziert nach der Zahl der jugendlichen und erwachsenen Mitglieder bemaß. Wir empfahlen ihr, sich zunächst mit den von den Vereinen angegebenen Zahlen zu begnügen und auf Mitgliederdaten nur dann zurückzugreifen, wenn beispielsweise wegen einer auffallenden Veränderung der bisherigen Mitgliederzahl Anlaß zu Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben des Vereins besteht und sich diese Zweifel nicht auf andere Weise, z. B. durch plausible Erläuterungen des Vereinsvorstands, ausräumen lassen. Aber auch dann genügt es, wenn die Gemeinde nur kurzfristig Einsicht in die Mitgliederlisten nimmt, ohne sie zu ihren Akten zu nehmen. Diese Möglichkeit bietet der Gemeinde im Regelfall ausreichend Sicherheit für eine korrekte Bemessung der Vereinszuschüsse. Gleichzeitig nimmt sie Rücksicht auf die einzelnen Vereinsmitglieder und verhindert, daß bei der Gemeinde Sammlungen von Mitgliederlisten der einzelnen Vereine entstehen. Die Gemeinde will künftig so verfahren.

4.3 Der umworbene Badegast

"Es ist nun schon einige Zeit vergangen, seit Sie unser Freizeitbad mit Ihrer Geldwertkarte besucht haben", schrieb eine Gemeinde um die Jahresmitte an über 400 der rund 3 400 Stammgäste ihres Freizeitbades, die sich bei ihr eine wiederaufladbare Chipkarte besorgt hatten, um die Eintrittskarte jeweils bargeldlos lösen zu können, und verband diesen dezenten Hinweis mit einer Einladung für weitere Badebesuche. Der eine oder andere Adressat dieses Werbeschreibens mag sich dabei gefragt haben, ob im Rathaus der Gemeinde tatsächlich Buch über seine Badebesuche geführt wird. Damit lag er richtig. Jedes Mal, wenn ein Badebesucher seine Chipkarte mit Bargeld aufbuchte oder mit ihr eine Eintrittskarte löste,

zeichnete ein Computer dies mit Kartennummer, Datum, Uhrzeit sowie auf- oder abgebuchtem Betrag auf und löschte diese Daten erst wieder nach 20 Auf- oder Abbuchungen. Da die Gemeinde bei der Ausgabe der Chipkarten jeweils auch Namen und Anschriften der Karteninhaber mit Kartennummer festhielt, hatte sie jederzeit die Möglichkeit, sich über den exakten Zeitpunkt der letzten 20 Badebesuche der einzelnen Karteninhaber zu informieren. Von dieser Möglichkeit machte sie dann bei ihrer Werbeaktion auch Gebrauch.

Mag auch alles gut gemeint gewesen sein - mit dieser Vorgehensweise schoß die Gemeinde doch etwas über das Ziel hinaus. Dabei war noch in Ordnung, daß die Gemeinde Namen und Anschriften der Karteninhaber speicherte, denn dazu hatten diese ihr Einverständnis gegeben, damit die Gemeinde ihnen im Falle des Verlustes Ersatz leisten kann. Dagegen hatten die Karteninhaber nicht zugestimmt, daß die Gemeinde auch die Aufbuchungs- und Abbuchungsdaten speichert. Darüber hatte ihnen die Gemeinde nichts gesagt. Die Speicherung der Aufbuchungs- und Abbuchungsdaten war aber auch nicht erforderlich, jedenfalls nicht über eine so lange Dauer. Denn wenn schon die Gemeinde glaubte, sich für etwaige Reklamationen von Karteninhabern wappnen zu müssen, hätte ausgereicht, dafür die jeweils letzten Aufbuchungs- und Abbuchungsvorgänge einige wenige Tage lang weiter zu speichern. Auf spätere Reklamationen der Karteninhaber, denen ja der aktuelle Kartenwert bei jeder Aufbuchung und Abbuchung am Automaten angezeigt wird, braucht sie sich nicht einlassen. Natürlich war dann auch die Verwendung dieser Daten für Werbezwecke nicht zulässig.

Die Beanstandung dieser Mängel verband ich mit der Aufforderung an die Gemeinde, ihr Geldwertkartenverfahren datensparsamer zu gestalten. Am besten wäre ein völlig anonymes Verfahren - etwa wie bei der Telefonkarte -, bei dem keine personenbezogenen Daten anfallen. Zumindest sollte sie den Badebesuchern ein solches Verfahren als Alternative anbieten. Soweit sie dennoch Daten mit Personenbezug speichert, muß sie sich dabei auf das unerläßlich Notwendige beschränken, sowohl was die Art der Daten als auch die Dauer der Speicherung angeht, und die Badebesucher umfassend darüber informieren, was mit ihren Daten geschieht.

2. Abschnitt: Die Ausländerbehörde

1. Das alte Leid mit den Formularen

Wer als Ausländer in die Bundesrepublik einreisen und sich hier aufhalten will, bedarf einer Aufenthaltsgenehmigung. Je nachdem, aus welchem Anlaß und für welchen Zweck die Einreise erfolgt, gibt es verschiedene Arten solcher Genehmigungen. Dementsprechend sind auch die Voraussetzungen, die für einzelne Arten von Aufenthaltsgenehmigungen gegeben sein müssen, unterschiedlich. Um die zur Prüfung dieser Voraussetzungen notwendigen Informationen zu erhalten,

setzen die Ausländerbehörden durchweg Formulare ein. Bei einer Überprüfung bei zehn Ausländerbehörden zeigten sich wieder einmal in der Verwaltung nach wie vor weit verbreitete Mängel:

- Anstatt sich auf das Erfragen der Informationen zu beschränken, die im Einzelfall für die Entscheidung über einen Genehmigungsantrag benötigt werden, setzten sie Formulare ein, in denen so gut wie nach allem gefragt wird, was nur im entferntesten für irgendeine Art von Aufenthaltsgenehmigung relevant sein könnte und teilweise sogar noch mehr. So erkundigten sie sich nach den Personalien von Familienangehörigen, auch wenn diese gar nicht mit dem Antragsteller nach Deutschland einreisen wollten. Einige verlangten im Zusammenhang mit dem vom Antragsteller zu erbringenden Nachweis, daß ihm ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht, nicht nur, daß dieser die Anzahl der in seiner Wohnung lebenden Personen angibt, sondern wollten auch noch gleich wissen, ob und wie diese mit ihm verwandt sind. Schließlich interessierten sich Ausländerämter im Zusammenhang mit der Ausstellung eines Fremdenpasses sogar für die für den Ausländer in dessen Heimatstaat zuständige Polizeidienststelle und für seine Gesichts- und Nasenform.

- Es fehlte überall die nach dem Landesdatenschutzgesetz allen Behörden obliegende Belehrung der Antragsteller darüber, für welche einzelnen Zwecke die erfragten Angaben benötigt werden und welche Folgen eine Verweigerung von Angaben haben kann.

Die gebotene Konsequenz aus alledem ist: Die Ausländerämter müssen sich im Genehmigungsverfahren wie alle anderen Behörden auch darauf beschränken, das zu fragen, was sie für die Entscheidung über den einzelnen konkreten Antrag wissen müssen. Wenn sie schon aus Praktikabilitätsgründen "Einheitsformulare" verwenden, dann müssen sie die Ausländer wenigstens deutlich und für diese verständlich darauf hinweisen, welche Angaben sie zur Bearbeitung des Antrags in jedem Fall benötigen und welche Angaben gewissermaßen nur auf Vorrat erfragt werden und deshalb freiwillig sind. Einige der überprüften Ausländerämter sind bereit, meinen Hinweisen zur Rechtslage Rechnung zu tragen. Andere erhoffen sich Hilfe von den Formularverlagen und/oder den Aufsichtsbehörden. Ich meine, im Interesse einer landeseinheitlichen Handhabung würde es dem Innenministerium gut anstehen, sich der Formulare der Ausländerbehörden anzunehmen.

2. Der unzulässige Service

Während des schrecklichen Bürgerkriegs in Bosnien-Herzegowina fanden viele Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien bei uns Zuflucht. Seitdem dort die Waffen wieder schweigen und sich die Verhältnisse zu normalisieren beginnen, bemüht sich die Ausländerverwaltung darum, daß diese Menschen wieder in ihre Heimat zurückkehren.
Ein Landratsamt nahm sich dieser Aufgabe in besonderer Weise an. Es informierte nicht nur die betroffenen Ausländer über den Zeitpunkt, zu dem sie spätestens ausreisen müssen, sondern setzte ungefragt auch die jeweiligen Arbeitgeber davon in Kenntnis. Damit wollte es, so jedenfalls seine Begründung, den Arbeitgebern die Möglichkeit geben, die Ausreise ihrer Mitarbeiter bei ihrer

Personalplanung zu berücksichtigen. Für eine solche Art von Service gab und gibt es aber keine rechtliche Grundlage. Es ist nämlich zunächst einmal Sache des Arbeitgebers selbst, sich bei seinem ausländischen Mitarbeiter danach zu erkundigen, wie lange er sich noch im Bundesgebiet aufhalten darf. Erst wenn diese Bemühungen erfolglos bleiben oder Anhaltspunkte dafür gegeben sind, daß die erteilte Auskunft unrichtig ist, kann er an die Ausländerbehörde herantreten und von ihr im Regelfall die gewünschte Information erhalten.

3. Abschnitt: Statistik

1. Zensus 2001

Eine neue Volkszählung steht ins Haus, der Zensus 2001. Mit den inzwischen reichlich angestaubten Statistikdaten aus der Volkszählung 1987 in den alten und von 1981 aus den neuen Bundesländern können Politik und Verwaltung in EU, Bund, Ländern und Kommunen, ebenso Wissenschaft und Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft je länger desto weniger anfangen. Deutschland will sich deshalb an dem von der Europäischen Union angestrebten "Gemeinschaftsweiten Zensus 2001" beteiligen, der in tiefer regionaler und fachlicher Gliederung aktuelle statistische Angaben über die Bevölkerung, über Erwerbstätigkeit, Gebäude und Wohnungen liefern und, als Fundament der amtlichen Statistik, die Auswahl- und Hochrechnungsgrundlage für weitere Statistiken wie Mikrozensus oder Gebäude- und Wohnungsstichprobe sein soll.
Wer nur mit Schrecken an die Turbulenzen um die Volkszählung 1987 in den alten Bundesländern zurückdenkt, sei beruhigt: Eine Volkszählung im herkömmlichen Sinne, bei der alle Daten unmittelbar durch Befragen der Bürger erhoben werden, soll es nicht mehr geben. Darüber sind sich die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern einig. An die Stelle einer Totalerhebung soll vielmehr die Auswertung vorhandener Register treten. Zur Diskussion stehen zwei unterschiedliche Modelle: Das sog. Bundesmodell sieht eine Auswertung der Melderegister der Gemeinden, der Beschäftigtendatei und der Arbeitslosendatei der Bundesanstalt für Arbeit, einiger bereichsspezifischer Statistiken sowie des Mikrozensus vor; die Ergebnisse aus diesen verschiedenen Quellen sollen zusammengestellt werden, ohne daß die Einzeldaten auf Personenebene verknüpft werden. Anders dagegen das sog. Ländermodell. Auch nach ihm werden in erster Linie die Melderegister und die Dateien der Bundesanstalt für Arbeit ausgewertet. Ergänzend sollen jedoch auch Bürger unmittelbar auf postalischem Weg befragt werden, nämlich zum einen alle Hauseigentümer über Wohnungen und Gebäude, zum anderen - stichprobenweise - Selbständige nach ihrer Erwerbstätigkeit. Alle so gewonnenen Daten sollen personenbezogen zu Einzeldatensätzen zusammengeführt werden.
Beide Modelle sind an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil zu messen. Danach ist die Abkehr von der herkömmlichen Totalerhebung sehr zu begrüßen. Unter den beiden zur Diskussion stehenden Modellen ist dem Bundesmodell der Vorzug zu geben, da es auf eine unmittelbare Bürgerbefragung und auf die personenbezogene Verknüpfung von Einzeldaten verzichtet. Gegen die Grundkonzeption dieses Modells bestehen keine durchgreifenden

datenschutzrechtlichen Bedenken. Beim Ländermodell hingegen bleibt zu fragen, ob die mit ihm verbundenen weit stärkeren Eingriffe durch die dann zu erwartende bessere Qualität der statistischen Ergebnisse gerechtfertigt sind, ob sie also verhältnismäßig sind. Im Detail können freilich noch weitere Probleme auftauchen. Eines davon ist jetzt schon erkennbar: Sowohl nach dem Bundes- als auch nach dem Ländermodell sollen die Daten aller Einwohner aus den Melderegistern aller Gemeinden in Deutschland beim Statistischen Bundesamt zusammengeführt und abgeglichen werden, damit etwaige Mehrfachmeldungen ein und derselben Person erkannt und bereinigt werden können. Ob ein derartiger immenser Datentransfer durch das damit verfolgte Ziel gerechtfertigt, ob er also verhältnismäßig wäre, erscheint zumindest fraglich.
Meine vorläufige Bewertung habe ich dem Finanzministerium mitgeteilt. Welche Haltung das Land einnimmt, hat es mir noch nicht gesagt. Immerhin hat das Innenministerium, obwohl noch nichts entschieden, geschweige denn ein Gesetzentwurf in Sicht ist, bereits die Meldebehörden durch Erlaß angewiesen, der Berichtigung und Fortschreibung der Melderegister besondere Aufmerksamkeit zu widmen, damit deren Qualität verbessert wird.

2. Die kommunalen Erhebungs- und Statistikstellen am Vorschriftenpranger

Bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar sind Klagen von Städten und Gemeinden über die Vorgaben, die ihnen das Landesstatistikgesetz bei der Einrichtung von kommunalen Erhebungs- und Statistikstellen macht. Dieses Gesetz läßt es nämlich nicht zu, daß Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt- oder Gemeindeverwaltung an ein und demselben Schreibtisch nacheinander je nach Geschäftsanfall beispielsweise für das Einwohnermeldeamt tätig werden und anschließend statistische Erhebungsbogen auf Vollständigkeit überprüfen. Verlangt wird vielmehr, daß die kommunalen Erhebungs- und Statistikstellen räumlich und organisatorisch von anderen Verwaltungsstellen getrennt und mit eigenem Personal, das während der Tätigkeit in der Erhebungs- und Statistikstelle keine Aufgaben des Verwaltungsvollzugs wahrnehmen darf, ausgestattet sein müssen.
Gar zu gerne hätte die Landesregierung diese, einem flexiblen Personaleinsatz nicht unbedingt förderliche Gesetzesregelung abgemildert. Sie erteilte deshalb dem Finanzministerium den Auftrag, gemeinsam mit dem Justizministerium zu prüfen, ob "eine für die Kommunen praktikablere und weniger kostenträchtige Regelung über die räumliche und organisatorische Trennung der Statistikstellen vom Organisationsbereich des Verwaltungsvollzugs möglich ist". Bei dieser Prüfung, an der das Finanzministerium mein Amt beteiligte, zeigte sich sehr rasch, daß eine Gesetzesänderung nicht in Betracht kommen kann. Die im Landesstatistikgesetz getroffenen Regelungen über die Erhebungs- und Statistikstellen legen nämlich nur das fest, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungs wegen gefordert ist: Ein Bürger kann danach nur dann verpflichtet werden, für Zwecke der amtlichen Statistik wahrheitsgemäße Auskünfte zu geben, wenn er sicher sein kann, daß seine Auskünfte nur für die amtliche Statistik und nicht auch für den Verwaltungsvollzug verwendet werden. Das aber, das hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls entschieden, setzt voraus, daß die mit der Wahrnehmung der statistischen Aufgaben betrauten

Stellen organisatorisch, räumlich und personell von den übrigen Verwaltungsstellen getrennt sein müssen. Aus diesem Grund halte ich es allenfalls für möglich, den Personaleinsatz bei den kommunalen Erhebungsstellen, die im wesentlichen die Erhebungsunterlagen für EU-, Bundes- und Landesstatistiken ausgeben, wieder einsammeln und darauf hinzuwirken haben, daß die Unterlagen vollständig ausgefüllt werden, flexibler als bisher zu gestalten und nicht darauf zu bestehen, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jeweils einen ganzen Tag in der Erhebungsstelle beschäftigt sein müssen. Davon ließ sich inzwischen auch die Landesregierung überzeugen.

5. Teil: Andere Bereiche

1. Abschnitt: Das Finanzamt

1. Die Infothek

Die Steuerverwaltung bastelt an einem neuen Image. "Mehr Service für den Bürger" heißt dort jetzt die Devise. Erreicht werden soll dieses ehrgeizige Ziel u. a. dadurch, daß die Finanzämter landauf, landab in ihren Eingangsräumen leicht erreichbare sog. Infotheken einrichten. Gemeint sind Schalter, an denen die Kunden des Finanzamts, also die steuerpflichtigen Bürger, ihre Steuererklärungen und die dazu notwendigen Unterlagen ohne lange Wartezeit abgeben und für ihr Anliegen qualifizierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Finanzamts als erste Ansprechpartner antreffen können.

So lobenswert diese Zielsetzung ist, auf ungeteilten Beifall sind die Infotheken nicht überall gestoßen. Das zeigten mir Klagen einer ganzen Reihe von Bürgern, die ihr Recht auf Wahrung des Steuergeheimnisses gefährdet sahen. In der Tat: Wer beim Finanzamt wegen einer Steuersache vorspricht, muß die Möglichkeit haben, seine Angelegenheit dort so darzulegen, daß unbeteiligte Dritte, insbesondere also andere "Kunden", davon keinerlei Kenntnis erhalten können. Das aber ist bei den Infotheken nicht gewährleistet. Durch Anbringen von Wartelinien und schalldämmende bauliche Maßnahmen kann zwar ein Mithören erschwert, jedoch kaum je ganz ausgeschlossen werden. Deshalb sind die Infotheken nur hinnehmbar, wenn die Bürger ihr Anliegen auf Wunsch auch in einem separaten Dienstzimmer "unter vier Augen" vorbringen können. Auf diese Möglichkeit müssen die Finanzämter die Bürger hinweisen und dazu die Hinweise so ausgestalten und anordnen, daß sie sofort ins Auge springen. Kleine unscheinbare Schilder, wie sie einzelne Finanzämter an den Schaltern aufgestellt hatten, reichen dafür nicht aus. Eine solche Rücksichtnahme auf die Geheimhaltungswünsche der Bürger gehört auch zu dem Service, den ein Finanzamt zu bieten hat, wenn es dem Anspruch des Präsidenten der Oberfinanzdirektion Stuttgart an ein bürgerfreundliches Finanzamt gerecht werden will: "Im Mittelpunkt steht künftig der Bürger als Kunde der Finanzämter, dem die Beamten mit Freundlichkeit und Verständnis für seine Schwierigkeiten begegnen wollen."

2. Die Doppelgängerin

Jeder weiß, daß der Staat Einnahmen braucht, doch wer zahlt schon gerne Steuern? Beim Steuerzahler willkommen ist dagegen eine Steuererstattung. Auch eine Frau im Unterland sah frohgestimmt einer Rückzahlung des Finanzamts Heilbronn entgegen. Ihre Freude schlug jedoch rasch in Zorn um, als ihr die Finanzkasse des Finanzamts schrieb, es habe die Einkommensteuererstattung "umgebucht" und mit fälliger Kraftfahrzeugsteuer, Säumniszuschlägen sowie einer Vollstreckungsgebühr verrechnet. Warum die Frau verärgert war, versteht man, wenn man weiß, daß ihr Auto ein anderes Kennzeichen als das von der Finanzkasse angegebene hatte, sie ihre Kraftfahrzeugsteuer keineswegs schuldig geblieben war und das Finanzamt auch sonst keinen Anlaß

hatte, gegen sie im Wege der Zwangsvollstreckung vorzugehen. Aufgrund leidvoller Erfahrungen mit dem Finanzamt in den letzten 12 Jahren ahnte die Frau, nennen wir sie Frau A 1, freilich schon, was passiert war. Es hatte sie wieder einmal verwechselt. Das Finanzamt zählt nämlich noch eine andere Steuerpflichtige, Frau A 2, zu seinen Kunden, die nicht nur den gleichen Vor- und Nachnamen wie Frau A 1 führt, sondern auch am selben Tag geboren ist. Entnervt wandte sich diese also zum wiederholten Mal an das Finanzamt, damit es seinen Fehler korrigieren konnte. Doch kaum war die fehlerhafte Verrechnung rückgängig gemacht, erhielt Frau A 1 wenige Tage später wieder eine Mahnung und bald darauf eine weitere "Umbuchung", die beide für ihre Doppelgängerin bestimmt waren. Zu allem Überfluß meinte ein Mitarbeiter des Finanzamts auch noch, im Datensatz von Frau A 2 die Anschrift von Frau A 1 speichern zu müssen.

Von Frau A 1 mit den "Umbuchungen" konfrontiert, stellten wir folgendes fest: Die Steuerverwaltung verwendet ein EDV-Verfahren, das sicherstellen soll, daß ein Steuerpflichtiger eine Steuererstattung insoweit nicht erhält, als er mit anderen Steuern, wie z. B. der Kraftfahrzeugsteuer, noch säumig ist, und das Guthaben und Schuld verrechnet. So weit, so gut, doch das Verfahren führt in manchen Fällen zwangsläufig zur Personenverwechslung. Es prüft nämlich den Datenbestand nur daraufhin ab, ob Anrede, Vor- und Nachname sowie Geburtsdatum einer Person, die Steuerschulden hat, identisch sind mit den entsprechenden Angaben eines Erstattungsberechtigten. Ein Abgleich der Anschriften findet dagegen, anders als dies im Benutzerhandbuch dargestellt ist, nicht statt. Dieser Umstand war der für den Programmeinsatz verantwortlichen Oberfinanzdirektion Stuttgart nicht bekannt. Das verwundert freilich nicht, denn die Oberfinanzdirektion hatte das von der Steuerverwaltung eines anderen Bundeslandes entwickelte Programm zum Einsatz freigegeben, obwohl es dieses weder selbst getestet hatte noch über eine Dokumentation verfügte, anhand der sie hätte feststellen können, daß es zu einer unrichtigen Verrechnung kommt, wenn zwei Steuerpflichtige den gleichen Namen und denselben Geburtstag haben. Diese Mängel, die ich gegenüber dem Finanzministerium beanstandete, führten dann prompt das Finanzamt aufs Glatteis. Hätte dieses nämlich gewußt, daß es bei Namens- und Geburtstagsidentität zur Verrechnung zwischen verschiedenen Personen kommt, hätte es im Fall von Frau A 1, in dem es ja seit 1985 von der akuten Verwechslungsgefahr wußte, von Anfang an eine "Umbuchungssperre" einrichten können. Daß in diesen Fällen eine solche Sperre möglich ist und wie man sie einspeichert, war dem Finanzamt aber nicht bekannt. In seiner Not, der dauernden Verwechslungen von Frau A 2 mit Frau A 1 Herr zu werden, sah es keinen anderen Ausweg, als statt dessen im Computer einfach das Geburtsdatum von Frau A 1 abzuändern und sie einen Tag älter zu machen. Dagegen verwahrte sie sich freilich zu Recht.

Alles in allem führten die Fehler dazu, daß Frau A 1 eine Reihe von Steuerdaten zu Frau A 2, insbesondere die von dieser zu entrichtenden Steuern, die Höhe ihrer Rückstände und angefallene Säumniszuschläge bekannt wurden und sie selbst zu Unrecht als säumige Steuerpflichtige gespeichert wurde. Die Verletzung des Steuergeheimnisses und die datenschutzwidrige Speicherung durch das Finanzamt beanstandete ich gegenüber dem Finanzministerium. Dabei schlug ich vor, die

maschinelle Identitätsprüfung dadurch zu vervollkommnen, daß außer Namen und Geburtsdatum auch die Anschrift von Erstattungsberechtigtem und Steuerschuldner abgeglichen wird. Dem hält das Finanzministerium entgegen, daß dann in vielen Fällen eine automatische Verrechnung nicht mehr stattfinden könne, weil bei bestimmten Steuerarten - wie z. B. bei der Kraftfahrzeugsteuer - die Anschriften nicht aktuell seien. Deshalb wolle es diesen Vorschlag nicht in die Tat umsetzen. Dieser Haltung muß ich Verständnis entgegenbringen vor dem Hintergrund, daß die in Rede stehenden Verwechslungsfälle mit höchstens 0,3 Promille der gesamten Verrechnungsvorgänge äußerst selten sein sollen.
Daß Frau A 1 nach alledem nicht gerade gut auf Behörden zu sprechen ist, ist verständlich, wenn man weiß, daß es nicht nur beim Finanzamt zu solchen Verwechslungen kam, sondern auch bei anderen Stellen. So schickte ihr beispielsweise die Industrie- und Handelskammer den Beitragsbescheid ihres Doubles ins Haus und vom Sozialamt erhielt sie Post und erfuhr so, daß Frau A 2 Sozialhilfe beantragt hatte.

3. Die bundesweite Steuersünderkartei

Da Steuersünder sich bei ihren Aktivitäten nicht an Landesgrenzen zu halten pflegen, haben die Länderfinanzverwaltungen im Jahr 1977 die Errichtung einer Informationszentrale für den Steuerfahndungsdienst (IZ-Steufa) als Gemeinschaftseinrichtung beschlossen und sie beim Finanzamt Wiesbaden II eingerichtet. Die IZ-Steufa hat die Aufgabe, eine Kartei zu führen, mit deren Hilfe es den Finanzbehörden ermöglicht werden soll, frühzeitig festzustellen, ob gegen bei ihnen auffällig gewordene Steuerpflichtige bereits ein Straf- oder Bußgeldverfahren eingeleitet worden ist, und so zu verhindern, daß Ermittlungen gegen denselben Steuerpflichtigen unabgestimmt nebeneinander herlaufen. Zu diesem Zweck teilen die Steuerfahndungs-, Straf- und Bußgeldstellen der Finanzämter der IZ-Steufa ihnen bekannt gewordene Fälle von überregionaler Bedeutung mit. Diese trägt die Fälle in ihre Kartei ein und erteilt daraus Finanzbehörden auf Anfrage Auskunft darüber, ob und bei welcher Stelle bereits ein Straf- oder Bußgeldverfahren gegen einen bestimmten Steuerpflichtigen läuft.

Die aus der Sicht des Datenschutzes spannende Frage bei alledem ist, wie lange eigentlich ein einer Steuerstraftat oder einer -ordnungswidrigkeit beschuldigter Steuerpflichtiger in der Kartei eingetragen bleibt. Bislang haben die beteiligten Länderfinanzverwaltungen nur festgelegt, daß die einzelnen Karteikarten nach 10 Jahren auszusondern sind. Darüber hinaus ist seit kurzem offenbar vorgesehen, daß der Betroffene nach einer Einstellung des Ermittlungsverfahrens über die Tatsache der Speicherung und darüber unterrichtet wird, daß er eine sofortige Löschung seiner Daten verlangen kann. So kann es aber nicht gehen. Denn auch die Steuerverwaltungen dürfen personenbezogene Daten nur speichern, solange die gespeicherten Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Deshalb müssen die Eintragungen von Amts wegen und nicht nur auf Antrag gelöscht werden, wenn das Steuerstraf- oder -bußgeldverfahren eingestellt wird oder mit einem Freispruch endet. Aber auch bei einer Verurteilung muß eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragende

differenzierende Löschungsregelung getroffen werden. Das zu tun, ist nicht etwa Sache der IZ-Steufa selbst, denn deren Aufgabe beschränkt sich darauf, die ihr gemeldeten Fälle in die Kartei einzutragen und daraus auf Anfrage Auskunft zu geben. Dafür, ob und wie lange die einzelnen Fälle in der Kartei gespeichert werden dürfen, bleiben die Finanzbehörden verantwortlich, die die Meldungen erstattet haben. Unser Finanzministerium könnte daher sehr wohl für die von den Finanzämtern des Landes Baden-Württemberg an die IZ-Steufa gemeldeten Fälle eine solche von dieser zu beachtende Löschungsregelung treffen. Das sieht das Ministerium jetzt auch so, nachdem es zunächst eine eigene Zuständigkeit unter Hinweis darauf, daß die IZ-Steufa ja in Hessen eingerichtet sei, verneint hatte. Gleichwohl will es keinen Alleingang unternehmen, sondern die Angelegenheit zunächst einmal im Kreis der für Fragen der Abgabenordnung zuständigen Referatsleiter des Bundes und der Länder erörtern.

2. Abschnitt: Richtiger Umgang mit Beschäftigtendaten

1. Was gehört in die Personalakte?

Immer wieder fragen mich Bedienstete, ob es denn rechtens sei, daß die Personalverwaltung dieses oder jenes zur Personalakte genommen hat, oder wollen ganz generell wissen, was dort hinein gehört und was nicht. Die Antwort auf diese Fragen gibt das im Landesbeamtengesetz verankerte Personalaktenrecht, das auf Arbeitnehmer entsprechend angewandt wird, weil es für sie noch immer keine speziellen Vorschriften gibt. Dort heißt es:

> "Zur Personalakte gehören alle Unterlagen einschließlich der in Dateien gespeicherten Informationen, die den Beamten betreffen, soweit sie mit seinem Dienstverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang stehen (Personalaktendaten); andere Unterlagen dürfen in die Personalakte nicht aufgenommen werden."

Sehr anschaulich ist diese Regelung freilich nicht. Personalsachbearbeiter und Beschäftigte sind besser bedient, wenn sie die Gesetzesbegründung zu Rate ziehen. Dort ist eingehend beschrieben, welche Unterlagen zur Personalakte und welche nicht dort hinein, sondern zu einer Sachakte gehören. Nicht zur Personalakte gehören solche Schriftstücke, die besonderen, von der Person und dem Dienstverhältnis sachlich zu trennenden Zwecken dienen. Das sind z. B. alle Vorgänge der Personalplanung, der Stellenausschreibung, des Ausleseverfahrens, der Stellenbewertung, der Geschäftsverteilung sowie Prozeßakten. Auch Prüfungsakten, Sicherheitsakten und Kindergeldakten sind keine Bestandteile der Personalakte. Von den bei ärztlichen Untersuchungen entstehenden Unterlagen dürfen nur die für die Personalverwaltung und -wirtschaft erforderlichen ärztlichen Gutachten und sonstigen Ergebnisse zur Personalakte genommen werden. Solche Dokumente sind vor unbefugter Kenntnisnahme besonders zu sichern, insbesondere durch Aufbewahrung in verschlossenem Umschlag. Zudem gilt es zu beachten, daß Kenntnis von der Personalakte oder Teilen von ihr nur haben darf, wer die Daten benötigt, um gerade seine Personalverwaltungsaufgabe erledigen zu können.

Wenn es darum geht, diese Regelungen im Alltag einzuhalten, hakt es allerdings bisweilen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Die Lokationsliste
  Bis Anfang der 80er Jahre nahm das Justizministerium in die Personalakten von Richtern und Beamten sowie in die Akten über die Zulassung von Rechtsanwälten jeweils die sog. Lokationsliste auf. Diese Liste enthält sämtliche Kandidaten, welche die jeweilige Staatsprüfung bestanden haben, und führt zu jedem einzelnen auf, welches Prüfungsergebnis er erzielt und welche Platzziffer er erreicht hat. Diese Vorgehensweise hat zur Folge, daß nicht nur der betroffene Richter, Beamte oder Rechtsanwalt selbst, sondern auch alle Personen, die im Laufe des langen Berufslebens Einblick in dessen Akte nehmen können, von den Prüfungsergebnissen und der Rangfolge aller anderen Prüfungsteilnehmer erfahren. Das Justizministerium ist sich durchaus darüber im klaren, daß diese frühere Praxis nicht mit dem Datenschutz zu vereinbaren ist. Deshalb verfügte es, daß die Lokationsliste im Zuge der Bearbeitung solcher Akten zu entfernen ist. Weil dies aber in der Vergangenheit nicht immer beherzigt wurde, mußte das Justizministerium seine Mitarbeiter nochmals eindringlich hierzu vergattern.

- Das Scheidungsurteil
  Wird die Ehe von Bediensteten geschieden, müssen sie darüber ihren Arbeitgeber unterrichten. Bei Beamten des Landes erhält auch das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) die Mitteilung über die Scheidung und deren Folgen, damit es das Nötige veranlassen kann. Führte das LBV daraufhin einen Versorgungsausgleich nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches durch, informierte es bisher die personalverwaltende Stelle darüber mit der Folge, daß die Verpflichtung des Beamten zum Versorgungsausgleich und dessen Höhe nicht nur der vom LBV geführten Teilakte der Personalakte, sondern auch der sog. Grundakte zu entnehmen war. Bei diesem Vorgehen konnte sich das LBV zwar auf eine Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums stützen. Diese entspricht aber nicht den Anforderungen des Personaldatenschutzes. Weil nämlich das LBV die Versorgungsbezüge festsetzt und auszahlt und die dazu nötigen Unterlagen selbst als Teilakte führt, gibt es keinen Grund, warum die personalverwaltende Stelle zusätzlich die Durchführung des Versorgungsausgleichs in der Grundakte vermerken und die dortigen Sachbearbeiter davon Kenntnis nehmen müßten. Erfreulicherweise sah das Finanzministerium die Sache genauso und wies das LBV an, die besagte Verwaltungsvorschrift insoweit nicht mehr anzuwenden.

2. Krankheitsfehlzeiten als Allgemeingut

Um eine zuverlässige Grundlage für einen optimalen Personaleinsatz zu erhalten, erstellte eine Polizeidirektion im Südwesten des Landes eine Übersicht über die "Arbeitsbelastung bei den Bezirksdiensten der Polizeireviere und bei den Polizeiposten" mit Angaben über längere Fehlzeiten einzelner Polizeibeamter. So weit, so gut, doch ließ sie es dabei nicht bewenden. Als Anmerkungen fügte sie mit Namensangabe an: "A über fünf Monate krank", "B über fünf Monate krank", "E und F

krank", "G erst seit 1. Sept. 1997 auf dem PP". Je eine Fertigung der Übersicht ging an die vier Revierleiter. Von dort wanderten Kopien auf der Hierarchieleiter weiter nach unten, so daß schließlich auch Polizeibeamte ohne Führungsfunktion eine Ablichtung in Händen hielten.

Keine Frage - mit dem ehernen Grundsatz des § 113 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes "Personalaktendaten sind vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen" ließ sich das Vorgehen der Polizeidirektion nicht in Einklang bringen. Während der Leiter der Polizeidirektion meinte, "aus Gründen der Offenheit im Umgang miteinander" halte er die Nennung der Namen für erforderlich, räumte das Innenministerium den Datenschutzverstoß auf meine Beanstandung ohne Umschweife ein und veranlaßte, daß alle Exemplare der Übersicht eingezogen wurden.

3. Neugier des Vorgesetzten

Wer von seinem Recht Gebrauch macht, seine Personalakte einzusehen, kann manche Überraschung erleben. So erfuhr ein Beamter eines Landratsamts bei dieser Gelegenheit, daß seine Dienststelle – wenngleich erfolglos – versucht hatte, bei seinem Hausarzt Näheres über seine Erkrankung in Erfahrung zu bringen. Die Frage des Beamten, ob denn ein solches Vorgehen erlaubt sei, war mit einem klaren Nein zu beantworten. Eine Personalverwaltung darf Informationen über ihre Mitarbeiter nur anfordern, soweit sie diese zur Begründung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienstverhältnisses oder zur Durchführung organisatorischer, personeller und sozialer Maßnahmen braucht, und muß grundsätzlich den Bediensteten selbst danach fragen. Diese Grundsätze mißachtete das Landratsamt völlig, indem es mit dem Hausarzt Kontakt aufnahm. Erkrankt ein Bediensteter, muß er das natürlich seiner Dienststelle sagen und sie so bald als möglich über die voraussichtliche Dauer der Krankheit unterrichten. Diagnosen oder sonstige Angaben über die Erkrankung braucht er dagegen nicht mitzuteilen. Nichts anderes gilt, wenn der Dienstherr z. B. infolge längerer Krankheit eines Mitarbeiters von sich aus dessen Dienstfähigkeit in Frage stellt. Um diese zu überprüfen, ist nach den Bestimmungen des Landesbeamtengesetzes grundsätzlich eine amtsärztliche Untersuchung durchzuführen. Das dabei zu beachtende Verfahren ist in einer Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums genau geregelt. Hält es der Amtsarzt für erforderlich, den Hausarzt oder einen anderen behandelnden Arzt zu befragen, um sein Gutachten erstellen zu können, muß der Betroffene diesen von der Schweigepflicht entbinden. Die Informationen des behandelnden Arztes fließen dann im erforderlichen Umfang in das Gutachten des Amtsarztes ein, ohne daß die Dienststelle Einzelheiten erfährt. Die Befragung des Hausarztes durch die Dienststelle ohne Einverständnis des Bediensteten ist dagegen in jedem Fall unzulässig.

4. Wirbel um Deputatsermäßigung

Schwerbehinderte Lehrkräfte brauchen je nach dem Grad ihrer Behinderung 2 bis 4 Wochenstunden weniger zu unterrichten als ihre Kollegen. Grundlage dieser Deputatsermäßigung ist die Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums über die Arbeitszeit der Lehrer an öffentlichen Schulen. Manche Betroffene schreckte folgende Neuregelung auf:

> "In besonderen Ausnahmefällen kann auf Antrag des schwerbehinderten Lehrers das Oberschulamt eine befristete zusätzliche Ermäßigung gewähren. ... Dem Antrag ist ein fachärztliches Gutachten beizufügen. Soweit erforderlich, ist vor einer Entscheidung ein amtsärztliches Gutachten einzuholen."

Ein betroffener Lehrer schrieb mir dazu:

> "Das hat nun zur Folge, daß ärztliche Diagnosen in den 'normalen' Personalaktenverkehr kommen: Die Vorgesetzten erhalten Kenntnis davon, bei der Einhaltung des Dienstwegs (hier vorgeschrieben!) auch die Vorgesetzten auf der Ebene der Staatlichen Schulämter."

Ihm und den Hauptvertrauensleuten der schwerbehinderten Lehrer, die sich ebenfalls an uns gewandt hatten, konnte ich Entwarnung geben. Für das Procedere bei der Entscheidung über den Antrag über eine zusätzliche Deputatsermäßigung durch das Oberschulamt gelten dieselben Grundsätze wie sonst auch, wenn es um die Begutachtung des Gesundheitszustands eines Beschäftigten geht. Konkret bedeutet das, daß der Facharzt nur bescheinigen muß, daß und in welchem Umfang eine zusätzliche Ermäßigung des Regelstundenmaßes angezeigt ist. Dazu muß er in groben Zügen angeben, auf welchen medizinischen Erwägungen dies beruht. Detaillierte Angaben über die gesundheitliche Verfassung des Lehrers sind dagegen nicht notwendig. Zudem darf der Antragsteller das fachärztliche Gutachten seinem Antrag in verschlossenem Umschlag beifügen. Diesen muß er dem Oberschulamt zwar auf dem Dienstweg, also über den Rektor und ggf. auch über das Staatliche Schulamt zuleiten, der Umschlag darf aber nur vom Oberschulamt geöffnet werden. Um die Unsicherheiten zu beseitigen, die durch die Neuregelung entstanden sind, will das Kultusministerium bei der nächsten Änderung der Verwaltungsvorschrift einen klarstellenden Hinweis aufnehmen.

5. Der polizeiärztliche Dienst - Ende der unendlichen Geschichte in Sicht

In den beiden letzten Tätigkeitsberichten (LT-Drs. 12/750, S. 70 ff. und LT-Drs. 12/2242, S. 85 f.) habe ich unter der Überschrift "Die polizeiärztliche Rundumfürsorge" den gravierenden Mißstand kritisiert, daß die Polizeiärzte ein umfassendes Aufgabenspektrum haben. Sie müssen - ganz gleich aus welchem Anlaß - die Dienstfähigkeit eines Polizeibeamten überprüfen, fungieren als Betriebsarzt und führen arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen durch, behandeln Krankheiten und Verletzungen von Polizeibeamten, wirken darüber hinaus bei Entscheidungen über Anträge auf genehmigungspflichtige Leistungen wie z. B. Kuren mit und prüfen im Einzelfall Krankenscheine, Rezepte und Krankenhausrechnungen. Weil sie mit dem allem betraut sind, fanden die Polizeiärzte auch nichts dabei, fast alle Unterlagen, die bei ihrer Tätigkeit anfallen, zu einer sog. Krankenakte zu nehmen, die den Polizeibeamten sein gesamtes Dienstleben begleitet.
Das Dilemma dieser Allzuständigkeit besteht vor allem darin, daß ein Polizeibeamter keinen Arzt konsultieren kann, ohne damit rechnen zu müssen, daß ihn der Polizeiarzt anschließend zu sich ruft und seine Dienstfähigkeit überprüft. Weil das nicht akzeptabel ist, bestimmt das Gesetz seit 1. Jan. 1987, daß Heilfürsorgeunterlagen grundsätzlich nicht für andere Zwecke verwendet und nur getrennt von anderen Unterlagen aufbewahrt werden dürfen. Diese strenge Zweckbindung der Heilfürsorgedaten läßt sich aber effizient nur durch eine vollständige organisatorische und personelle Trennung des Heilfürsorgebereichs von den übrigen polizeiärztlichen Tätigkeiten bewerkstelligen.

Auf meine Beanstandung der beharrlichen Mißachtung der Rechtslage im August 1996 wollte das Innenministerium zunächst einmal überhaupt nicht an die Sache heran. Nach einigem Hin und Her dachten wir Ende Oktober letzten Jahres aufgrund der Erklärungen des Innenministeriums, es sei wenigstens folgender Zwischenstand erreicht:

- Im Bereich der Bereitschaftspolizei werden kurative Tätigkeit und Dienstfähigkeitsuntersuchungen personell und organisatorisch voneinander getrennt.
- Auch für den übrigen Bereich erklärte die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht für 1997 (LT-Drs. 12/2558, S. 32): "Dem Anliegen des Landesbeauftragten für den Datenschutz, daß die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Polizeiärzte aktenmäßig und personell voneinander getrennt werden, wird - soweit noch nicht geschehen - Rechnung getragen."

Die Realität sah dagegen zunächst teilweise anders aus. Bei einer erneuten Besprechung im April dieses Jahres stellte sich heraus, daß zwar die Trennung der Krankenakten in eine Heilfürsorgeakte und eine Polizeiarztakte, die nicht zu den Personalakten gehört, in die Wege geleitet ist. Dagegen war die personelle Abspaltung der Heilfürsorge vom übrigen polizeiärztlichen Dienst zu diesem Zeitpunkt nicht einmal im Bereich der Bereitschaftspolizei geplant. Zudem meinte das Innenministerium mit einem Mal wieder, der Polizeiarzt könne doch gleichzeitig im Bereich Heilfürsorge und im übrigen Aufgabenspektrum tätig sein. Folglich mußten wir erneut deutlich machen, warum die personelle Trennung unverzichtbar ist. Seit kurzem liegt mir nun der Entwurf eines Erlasses des

Innenministeriums vor, durch den nun endlich eine gesetzeskonforme Organisation des polizeiärztlichen Dienstes geschaffen werden soll. Künftig soll es demnach Polizeiärzte geben, die ausschließlich für amtsärztliche und beamtenrechtliche Untersuchungen zuständig sind. Sie erhalten keine Informationen mehr über die Gesundheit eines Beamten, die aus dem Bereich der Heilfürsorge oder aus betriebsärztlicher Tätigkeit eines Polizeiarztes stammen, es sei denn, es lägen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Durchbrechung vor. Diese Aufgaben obliegen einem anderen Polizeiarzt eines anderen Ortes. Zudem erläutert das Edikt, welche verschiedenartigen Unterlagen es bei der Heilfürsorge und beim Polizeiarzt gibt und enthält Regelungen über deren datenschutzgerechte Führung und Vernichtung. Im Interesse der Polizeibeamten des Landes hoffe ich, daß der Erlaß bald Geltung erlangt.

3. Abschnitt: Straßenverkehr

1. Der Zeuge, der keiner ist

Wer ärgert sich nicht, wenn er von der Polizei oder einem Mitarbeiter der Verkehrsüberwachung bei einem Verkehrsverstoß erwischt wird und einen Obolus an die Stadt- oder Staatskasse zahlen soll. Besonders in Harnisch geraten aber offenbar manche Autofahrer, wenn sie von einem Mitbürger wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit angezeigt werden. Anonyme nächtliche Anrufe oder beleidigende Briefe ohne Absender an den Anzeigeerstatter sind keine Seltenheit. Das müßte freilich gar nicht sein, wenn dieser, entgegen der gängigen Praxis, die ich für datenschutzunfreundlich halte (vgl. 14. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 11/2900, S. 119), nicht als Zeuge im Verwarnungs- oder Bußgeldbescheid namentlich benannt würde. Keinerlei Verständnis habe ich aber dafür, wenn jemand als Zeuge im Bescheid aufgeführt wird, dem diese Eigenschaft überhaupt nicht zukommt. Genau das passierte jedoch einem Bürger, der sich wegen mehrerer verbotswidrig geparkter Autos an die Polizei wandte. Er teilte ihr den Sachverhalt mit, allerdings ohne dabei konkret einzelne Falschparker durch Angabe des Kfz-Kennzeichens anzuschwärzen. Gleichwohl notierte die Polizeidienststelle den Namen des Anrufers. Eine Streife fuhr zum angegebenen Ort und fertigte Anzeigen gegen die Verkehrssünder. Als ihm einige Zeit später der Halter eines Fahrzeuganhängers telefonisch wegen seiner Anzeige Vorhaltungen machte, war besagter Anrufer doch sehr verwundert. Wie sich herausstellte, müssen die Polizisten vor Ort wohl einen schlechten Tag gehabt haben. Denn sie hatten "versehentlich" und nur in diesem Einzelfall - wie mir die Polizeidirektion versicherte - in der Anzeige an die Bußgeldbehörde den Anrufer als Zeuge aufgeführt. Damit nicht genug, notierten sie auch noch ein falsches Kennzeichen, so daß der Halter des Fahrzeuganhängers völlig zu Unrecht des Parkverstoßes bezichtigt wurde.

2. Mühsame Suche nach der Rechtsgrundlage

Die Autofahrer unseres Landes erweisen sich auch im benachbarten Ausland nicht immer als Musterknaben, wenn es um die Einhaltung von Verkehrsvorschriften geht. Wer dort bei einem Ver-

kehrsverstoß nicht sofort angehalten und zur Kasse gebeten wird, ist natürlich froh, noch einmal um die fällige Buße herumgekommen zu sein. Lange währt die Freude allerdings häufig nicht. So bekam z. B. ein Fahrzeughalter eines Tages Post von der Gemeindepolizei einer Stadt in Südtirol, die von ihm wegen Mißachtung eines Parkverbots 59.000 Lire haben wollte. Von mir wollte er wissen, ob denn die Zulassungsstelle des Landratsamts überhaupt seine Daten nach Südtirol schicken durfte. Eine berechtigte Frage, denn das geltende Recht erlaubt eine Datenweitergabe an ausländische Behörden "zur Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften" nur, wenn dies in einem Vertrag mit dem betreffenden Staat ausdrücklich vereinbart ist. Es ist kein Geheimnis, daß die Zulassungsstellen zwar munter Halterdaten an ausländische Bußgeldbehörden weitergeben, regelmäßig aber nicht wissen, aufgrund welcher zwischenstaatlichen Vereinbarung sie das tun dürfen. Deshalb baten wir schon vor vielen Jahren das Verkehrsministerium, ihnen klipp und klar zu sagen, aufgrund welcher Verträge sie Halterdaten an welche ausländische Bußgeldstellen weitergeben dürfen. Dazu sah es sich jedoch nicht imstande und verwies über die ganze Zeit hinweg immer wieder auf das Bundesverkehrsministerium, welches eine solche Übersicht erstellen wolle. Im Fall der Halteranfrage aus Südtirol machten wir die Probe aufs Exempel und waren natürlich nicht überrascht, daß uns das besagte Landratsamt nicht den richtigen Vertrag nennen konnte. Unser daraufhin erneutes Drängen führte schließlich zum Erfolg. Das Ministerium für Umwelt und Verkehr instruierte Anfang des Jahres die Fahrzeugregisterbehörden per Erlaß über die Verträge und die darin geregelten Voraussetzungen, unter denen sie Fahrzeug- und Halterdaten an ausländische Bußgeldstellen weitergeben dürfen. Am Ende hat sich die ganze Mühe allerdings kaum gelohnt. Zum 1. Jan. 1999 tritt eine durchgreifende Änderung des Straßenverkehrsgesetzes in Kraft. Dann dürfen die Zulassungsstellen nämlich Fahrzeug- und Halterdaten zur Verfolgung von Straftaten oder Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten an ausländische Behörden weitergeben, auch wenn keine vertragliche Verpflichtung hierzu besteht.

3. Keine Fahrzeugregisterdaten an Rundfunkanstalten

"Man kann's ja mal probieren", dachte sich wohl der Süddeutsche Rundfunk (SDR) und bat in mehreren Fällen eine Kraftfahrzeugzulassungsstelle um Halterauskunft zu einem bestimmten Kennzeichen oder wollte wissen, ob und ggf. welche Fahrzeuge auf eine bestimmte Firma und deren Inhaber zugelassen sind. Eine Anfrage begründete er so:

> "Wir haben in einer Rundfunkgebührenangelegenheit zu ermitteln. Bitte geben Sie uns den Halter des Kraftfahrzeugs mit dem amtlichen Kennzeichen ... bekannt. Diese Auskunft wird ausschließlich zum Ermitteln des Rundfunkteilnehmers sowie zur Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens benötigt und ist damit gemäß § 35 Abs. 1 Ziff. 3 i.V. mit § 33 Abs. 1 sowie § 39 Abs. 1 StVG (BGBl. 1987, 486) zu übermitteln."

Die Zulassungsstelle ließ sich freilich nicht ins Bockshorn jagen, verweigerte zunächst die Auskünfte und fragte uns, ob sie diese erteilen dürfe oder nicht. Die Frage war mit einem klaren Nein zu beantworten, denn weder die vom SDR genannten noch eine andere Bestimmung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) erlauben es der Zulassungsstelle, den Auskunftsersuchen zu entsprechen. § 39 Abs. 1 StVG scheidet als Rechtsgrundlage von vornherein aus, weil der SDR die gewünschten

Informationen nicht zur Verfolgung von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr benötigt. Auf § 35 Abs. 1 StVG kann der SDR seine Auskunftswünsche auch nicht stützen. Diese Vorschrift erlaubt Fahrzeugregisterauskünfte an öffentliche Stellen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Zwar ist der SDR eine öffentliche Stelle, auch stellt der Verstoß eines Rundfunkteilnehmers gegen seine Anmelde- und Gebührenpflicht eine Ordnungswidrigkeit dar. Zuständig für die Verfolgung dieser Ordnungswidrigkeiten ist jedoch nicht die Rundfunkanstalt, sondern die untere Verwaltungsbehörde. Daß die Zulassungsstellen Auskunftsersuchen der Rundfunkanstalten nicht nachkommen dürfen, war zumindest den Datenschutzbeauftragten der Landesrundfunkanstalten seit 1993 bekannt. Weil die Rundfunkanstalten meinten, sie könnten auf die Registerauskünfte nicht verzichten, sollte eine entsprechende Änderung des Straßenverkehrsgesetzes herbeigeführt werden. Dem ist der Gesetzgeber jedoch aus guten Gründen auch bei der jüngsten Novellierung nicht nähergetreten.

4. Führerscheinstellen mit Langzeitgedächtnis

Es vergeht kaum ein Monat, in dem sich nicht jemand bei uns danach erkundigt, ob die Führerscheinstelle wirklich Unterlagen über uralte Verfehlungen aufheben und verwenden darf. Ein Petent schrieb beispielsweise:

> "Die Frage ist nun, ob zu diesem jetzt durchgezogenen Verfahren überhaupt noch auf ein Verfahren vor über 14 Jahren zurückgegriffen werden durfte. Diese Daten hätten doch sicher längst gelöscht sein müssen. Alles verjährt doch irgendwann."

Bei solchen Anfragen geht es in der Regel darum, daß die Führerscheinstelle vor der Entscheidung steht, ob sie jemandem, der wegen Alkohol im Straßenverkehr oder Drogenkonsums aufgefallen ist oder der zu viele Punkte in Flensburg angesammelt hat, die Fahrerlaubnis entziehen bzw. wieder erteilen soll. Weil es dabei natürlich auf die "Vorgeschichte" ankommt, zieht sie dessen Fahrerlaubnisakte bei. Aufgrund der vielen Eingaben und durch Stichproben bei Fahrerlaubnisbehörden fanden wir in der Vergangenheit immer wieder bestätigt, daß Führerscheinakten oft recht dick sind und Unterlagen über weit zurückliegende Delikte enthalten, die im Bundeszentral- und Verkehrszentralregister längst gelöscht sind. Das liegt mit daran, daß früher in keiner Weise geregelt war, wie lange solche belastenden Unterlagen in der Fahrerlaubnisakte bleiben und verwertet werden dürfen. Durch Verwaltungsvorschrift war nur festgelegt, daß solche Vorgänge mindestens zehn Jahre aufzubewahren sind und danach nicht mehr von der Führerscheinstelle herangezogen werden "sollten", wenn in der Zwischenzeit keine neuen Eintragungen im Bundeszentral- oder Verkehrszentralregister erfolgt sind. Weil sich die Führerscheinstellen nicht selten große Zurückhaltung auferlegten, wenn es um die Aussonderung ihrer Akten ging, baten wir das Verkehrsministerium schon vor vielen Jahren, Höchstfristen für die Aufbewahrung und Verwertung von Führerscheinakten festzulegen. Unser jahrelanges Bemühen hatte schließlich Erfolg. Seit April 1996 sind die Führerscheinstellen per Erlaß angewiesen, Akten mit belastenden Vorgängen nach zehn Jahren zu vernichten, wenn nicht zwischenzeitlich neues belastendes Material in die Akte gelangt ist. Soweit die Behörde die Akten aus bestimmten Gründen dennoch benötigt, muß sie die

betreffenden Informationen "sperren" mit der Folge, daß sie diese nicht nutzen und erst recht nicht an eine medizinisch-psychologische Untersuchungsstelle, deren Begutachtung sich der Betroffene zu unterziehen hat, weitergeben darf. Infolge der bereits erwähnten Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes sind diese Grundsätze mit Wirkung vom 1. Jan. 1999 gesetzlich verankert. Und noch etwas ist dann verbindlich vorgeschrieben: Alle Führerscheinstellen müssen ihre Lösch- und Sperrpflicht auch bei einer Altakte erfüllen, wenn sie sich mit ihr befassen. Außerdem müssen sie eine systematische Bereinigung ihres Aktenbestandes bis zum 1. Jan. 2014 vorgenommen haben.

5. Geht Bequemlichkeit vor Datenschutz?

Fahrerlaubnisakten enthalten manches, was entweder mit der Fahreignung des Betreffenden nicht unmittelbar etwas zu tun hat oder beim Anfertigen eines Gutachtens über die Fahreignung nicht verwertet werden darf. Deshalb versteht es sich eigentlich von selbst, daß ein Gutachter, der im Auftrag der Führerscheinstelle die Fahreignung beurteilen soll, solche Unterlagen nicht zu Gesicht bekommen darf. Um aber Zweifel darüber gar nicht erst aufkommen zu lassen, konnten die Führerscheinstellen dies bisher schwarz auf weiß in den Eignungsrichtlinien nachlesen, einer von den Verkehrsministerien der Bundesländer einheitlich erlassenen Verwaltungsvorschrift. Wundersames tat sich jedoch, als im Zuge der Neuordnung des Fahrerlaubnisrechts durch das Straßenverkehrsgesetz die Fahrerlaubnisverordnung (FeV) erlassen wurde. Nach § 11 Abs. 6 FeV sollen die Führerscheinstellen der Untersuchungsstelle ab 1. Jan. 1999 nicht mehr nur die erforderlichen, sondern die vollständigen Unterlagen übersenden, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen. Dazu kam es so: Das Bundesverkehrsministerium hatte diese Änderung schon in den Referentenentwurf gepackt, allerdings ohne sie zu begründen. In seiner mit den Datenschutzbeauftragten der Länder abgestimmten Stellungnahme gegenüber dem Bundesverkehrsministerium zum Verordnungsentwurf trat der Bundesdatenschutzbeauftragte dem entgegen und erreichte, daß in dem von der Bundesregierung dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleiteten Entwurf wieder klargestellt wurde, daß nur die erforderlichen Unterlagen und nicht die gesamte Fahrerlaubnisakte an die begutachtende Person oder Stelle zu übersenden ist. Einige Länderverkehrsministerien wollten dennoch nicht klein beigeben und setzten über einen Antrag im Bundesrat durch, daß die ursprüngliche Fassung wiederhergestellt wurde. Leider tat sich dabei auch unser Ministerium für Umwelt und Verkehr unrühmlich hervor, denn es hatte flugs dem Antrag zugestimmt. Die dahinterstehende Absicht versuchten die Länder erst gar nicht zu verschleiern. In der Begründung zum Änderungsantrag heißt es ganz offen:

> "Abgesehen davon, daß letztlich nur ein Mediziner oder Psychologe entscheiden kann, welche Unterlagen für die Begutachtung notwendig sind, werden sich die Auseinandersetzungen auf einen frühen Zeitpunkt des Verfahrens verlagern und die Behörden zusätzlich belasten. Im Hinblick auf die Verkehrssicherheit erscheint dieses Verfahren bei Fahrerlaubnisinhabern, bei denen möglichst rasch eine Entscheidung getroffen werden muß, nicht hinnehmbar. Im übrigen wird durch die Änderung der Verwaltungsaufwand vermindert, weil nicht Unterlagen aus dem Vorgang herausgesucht und anschließend wieder zusammengeführt werden müssen."

Über eine solche Haltung zu dem, was datenschutzrechtlich geboten ist, kann man nur den Kopf schütteln, denn es gilt folgendes festzuhalten:

- Der Verordnungsgeber hat bei dieser Frage nicht den geringsten Gestaltungsspielraum. Das Straßenverkehrsgesetz bestimmt nämlich ausdrücklich, daß die Führerscheinstellen nur die Daten an den Gutachter weitergeben dürfen, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.
- Es ist auch keineswegs so, daß der Gutachter allein und abschließend darüber befinden kann, was er zur Ausarbeitung seiner Expertise benötigt und was nicht. Herr des Verfahrens ist vielmehr die Führerscheinstelle. Sie muß diese Beurteilung, die auch von ihrer Fragestellung an den Gutachter abhängt, schon selbst vornehmen. Das wird besonders augenfällig, wenn es um Unterlagen geht, die mit der Fahreignung überhaupt nichts zu tun haben.
- Der Verwaltungsaufwand ist kein bißchen größer, weil die Führerscheinstelle die Akte ohnehin nach nicht verwertbaren Entscheidungen durchforsten und diese vor Übersendung der Akte an den Gutachter herausnehmen muß.
- Die Verkehrssicherheit ist nicht im entferntesten tangiert, weil bis zur Erstellung des Gutachtens ohnehin Tage oder Wochen vergehen, während die Durchsicht der Fahrerlaubnisakte in kurzer Zeit zu bewältigen ist.

Mehr Verständnis für die Anforderungen des Datenschutzes findet man in Schleswig-Holstein. Das dortige Verkehrsministerium ließ sich von der unhaltbaren Bestimmung des § 11 Abs. 6 FeV nicht beirren und wies die Führerscheinstellen per Erlaß an, Gutachtern nur die zur Erstellung des Gutachtens erforderlichen Unterlagen zu übersenden. Ich wünschte, dieses Beispiel würde beim Ministerium für Umwelt und Verkehr unseres Landes Schule machen.

4. Abschnitt: Die Schule

1. Pädagogisch-psychologisches Gutachten als Verschlußsache?

Sind Schulkinder wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Besonderheiten dermaßen auffällig, daß sie möglicherweise in der allgemeinen Schule nicht die ihnen zukommende Erziehung und Ausbildung erhalten können, klärt die Schule im Gespräch mit den Eltern, wie das Kind ausreichend gefördert werden kann. Sind besondere Fördermaßnahmen aber nicht erfolgversprechend, hat sich der betreffende Schüler auf Verlangen einer sog. pädagogisch-psychologischen Prüfung durch einen vom Staatlichen Schulamt beauftragten Sonderschullehrer zu unterziehen. Weil von seinem Urteil maßgebend abhängt, ob und ggf. in welche Art von Sonderschule das Kind gehen muß, ist es nur allzu verständlich, daß die Eltern genau wissen wollen, was im Gutachten steht, und daß sie hin und wieder auch eine Kopie des Gutachtens wünschen, um es zu Hause in Ruhe studieren zu können. Dieses Ansinnen stößt jedoch bei Schule und Staatlichem Schulamt mitunter auf wenig Gegenliebe. Rektoren und Schulräte sind teils der Meinung, der genaue Inhalt des pädagogisch-psychologischen Gutachtens ginge die Eltern nichts an, teils wissen sie einfach nicht, ob sie ihnen Details des

Gutachtens zur Kenntnis geben dürfen. Die Rechtslage ist jedoch eindeutig. Schulamt und Schule müssen - wie jede andere Behörde auch - den Eltern unabhängig vom Stand des Verfahrens nach § 17 LDSG Auskunft über alle zum Kind gespeicherten Daten erteilen. Demnach können die Eltern zwar nicht unmittelbar Akteneinsicht und auch keine Kopie des Gutachtens verlangen. Schulamt und Schule können aber - und das ist in vielen Fällen die beste und einfachste Möglichkeit für sie - ihre Auskunftspflicht dadurch erfüllen, daß sie den Eltern entweder Einsicht in das Gutachten gewähren oder eine Kopie des Gutachtens zuschicken. Solange noch keine Entscheidung darüber gefallen ist, ob das Kind einer Sonderschule zugewiesen wird oder in der allgemeinbildenden Schule verbleibt, haben die Eltern zudem das Recht, in die Verfahrensakten und damit auch in das Gutachten des Sonderschullehrers Einsicht zu nehmen. Auch hier steht es jedoch im Ermessen des Staatlichen Schulamts oder der Schule, ob sie den Eltern auf deren Kosten eine Kopie des Gutachtens überlassen will oder nicht. Erfreulicherweise neigt das Kultusministerium bei diesem Thema nicht zu Geheimniskrämerei und prüft, ob es nicht die beteiligten Stellen anweisen soll, künftig den Eltern auf deren Wunsch eine Kopie des pädagogisch-psychologischen Gutachtens auszuhändigen. Allein schon um Klarheit zu schaffen, wäre es zu begrüßen, wenn es das bald tun würde.

2. Schulstatistik mit Namensliste?

Die Rektoren aller Schulen, der öffentlichen wie der privaten, sind mitunter nicht zu beneiden. Jedes Jahr im Herbst erhalten sie Post vom Statistischen Landesamt, das im Auftrag des Kultusministeriums die "Erhebungen für Schulaufsicht und Schulstatistik" durchführt. Dazu haben die Schulleiter zahlreiche Fragebogen auszufüllen. Einer dieser Bogen, der sog. "Schulbogen 6 für Sonderschulen", stiftete beim Vater eines schwerstbehinderten Kindes gehörige Verwirrung. Durch ihn werden private Sonderschulen aufgefordert, eine Namensliste aller schwerst-mehrfachbehinderten Kinder beizufügen. Als Initiator hierfür ist das Statistische Landesamt genannt. Der Vater schrieb: "Es beunruhigt mich sehr, daß es auf diesem Wege eine zentrale Liste aller baden-württembergischen schwerstbehinderten Schülerinnen und Schüler gibt." Am Ende unserer Recherchen konnte ich den Vater wieder beruhigen. In Wahrheit handelte es sich nämlich bei dem Schulbogen gar nicht um den statistischen Teil der Erhebung, für den das Statistische Landesamt verantwortlich zeichnet, sondern um einen Vordruck, mit dem die Schule bei der Schulverwaltung einen Zuschußantrag stellen konnte. Diesen und die Namensliste mußten die Schulen seinerzeit auch nicht dem Statistischen Landesamt, sondern nur dem Staatlichen Schulamt und dem Oberschulamt zuleiten. Gleichwohl war der Versand der Namensliste zu bemängeln, denn das Oberschulamt benötigt sie für seine Zwecke nicht. Das Kultusministerium sieht das jetzt genauso. Um Irrtümer künftig zu vermeiden, veranlaßte es, daß das Statistische Landesamt nicht mehr als Urheber des Vordrucks genannt und die Schule im Vordruck ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß die Namensliste ausschließlich dem für das Staatliche Schulamt bestimmten Bogen beizufügen ist.

6. Teil: Technik

1. Probleme beim Anschluß an das Internet

Dem allgemeinen Trend folgend, richten auch immer mehr Dienststellen der öffentlichen Verwaltung Internet-Anschlüsse ein. Gleich bei mehreren Kontrollen hatten wir daher Gelegenheit, derartige Anschlüsse zu prüfen. Dabei stellten wir zum Teil schwerwiegende Mängel fest.

1.1 Netzanschluß ohne Firewall

Der Anschluß eines lokalen Computernetzes an das Internet ist, das sollte mittlerweile allgemein bekannt sein, mit vielfältigen Datenschutzrisiken verbunden. Werden dabei keine Schutzmaßnahmen ergriffen, so muß man damit rechnen, daß es Internet-Teilnehmern beispielsweise gelingt, unberechtigt Programme und Dienste zu nutzen, die die vernetzten Computer nur für die interne Nutzung bereitstellen. Auch könnten Neugierige versuchen, sich als Systemverwalter an einem Server anzumelden oder auf Daten in Verzeichnissen zuzugreifen, die für den Zugriff über das lokale Netz freigegeben sind. Darüber hinaus besteht das Risiko, daß sich Internet-Nutzer Daten verschaffen können, die auf dem PC gespeichert sind, von dem aus gerade das Internet genutzt wird. Erst kürzlich berichtete die Fachpresse wieder über mehrere derartige Angriffsformen, von denen alle PC bedroht sind, die ohne weitere Schutzmaßnahmen mit dem Internet verbunden sind. Wenn ein lokales Netz mit dem Internet verknüpft werden soll, müssen daher spezielle Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden. In aller Regel geschieht dies durch den Betrieb einer sog. Firewall. Die Berufsakademie Stuttgart hatte jedoch ihr ca. 60 PC umfassendes Verwaltungsnetz, in dem sie u. a. personenbezogene Daten von Studierenden und Lehrkräften verarbeitet, mit dem Internet verbunden, ohne derartige Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. Diesen schwerwiegenden Mangel mußte ich beanstanden. Das Wissenschaftsministerium hat daraufhin zugesichert, daß ein Sicherheitskonzept erstellt und auf dessen Basis eine Firewall eingerichtet wird.

1.2 Anschluß einzelner Computer an das Internet

Nicht immer wird der Internet-Anschluß für alle Benutzer in einem Netzwerk benötigt. Es ist durchaus möglich, daß nur an einem oder wenigen Arbeitsplätzen der Bedarf besteht, Internet-Dienste zu nutzen. Der Internet-Anschluß wird in diesen Fällen häufig unmittelbar, d. h. ohne eine Firewall, via Modem- oder ISDN-Verbindung realisiert. In der Praxis sind zwei Arten dieses unmittelbaren Internet-Anschlusses anzutreffen: Zum einen gibt es Fälle, in denen Stand-alone-PC ans Internet angeschlossen werden. Zum anderen gibt es PC, die außer mit dem Internet gleichzeitig oder wahlweise auch mit dem internen Netz verbunden sein können.

1.2.1 Anschluß eines nicht vernetzten PC (Stand-alone-PC) an das Internet

Schließt man einen unvernetzten PC via Modem- oder ISDN-Verbindung an das Internet an, besteht das Risiko, daß Internet-Teilnehmer auf schutzbedürftige Daten zugreifen können, die lokal auf dem PC gespeichert sind. Um diesem Risiko zu begegnen, sollten auf derartigen PC möglichst keine personenbezogene oder andere schutzbedürftige Daten gespeichert und verarbeitet werden. In jedem Fall sollte darauf geachtet werden, daß keine Dateiverzeichnisse oder gar der Inhalt ganzer Laufwerke für einen Zugriff über Netz freigegeben sind. Läßt es sich nicht vermeiden, auf dem PC auch Daten zu speichern, die nicht für die Allgemeinheit bestimmt sind, können diese durch verschlüsselte Speicherung vor unberechtigter Kenntnisnahme geschützt werden. Darüber hinaus sind Maßnahmen zum Schutz vor Schadensprogrammen zu ergreifen. Hierzu empfiehlt es sich, ein Virensuchprogramm einzusetzen und die Möglichkeit zur Ausführung von ActiveX-Controls und von JavaScript zu unterbinden.

1.2.2 Anschluß von PC, die außer mit dem Internet auch mit einem internen Netz verbunden sein können

Gleich bei zwei Kontrollbesuchen trafen wir auf Internet-Anschlüsse, die zwar von einzelnen PC aus realisiert waren, bei denen aber auch die Möglichkeit bestand, die PC im lokalen Netz zu betreiben.

In einem Fall handelte es sich um das lokale Netz der Polizeidirektion Ulm, das auf zwei Standorte verteilt war und in dem über 150 Benutzer arbeiten konnten. Von einem der vernetzten Computer aus konnte auch eine direkte Verbindung ins Internet hergestellt werden. Die Mitarbeiter, die diesen PC nutzten, gaben beim Kontroll-besuch dazu an, sie zögen jeweils den zum lokalen Netz führenden Verbindungsstecker aus dem PC, wenn die Internet-Verbindung genutzt werden sollte. Bei der Vorführung der Internet-Nutzung anläßlich unserer Kontrolle blieb der Stecker jedoch, wo er zuvor war. Dies belegt beispielhaft, daß bei Systemen, die zu-gleich an das Internet und an ein lokales Netz angeschlossen werden können, damit gerechnet werden muß, daß vor einem Verbindungsaufbau ins Internet die Ver-bindung zum lokalen Netz nicht gelöst wird. Das interne Netz wäre dann aber möglichen Angriffen aus dem Internet schutzlos ausgesetzt.

Aber auch wenn für die Dauer der Internet-Nutzung die Verbindung des PC zum lokalen Netz strikt gekappt wird, bleiben Risiken für das interne Netz bestehen. Denn es ist denkbar, daß während der Internet-Nutzung ein Schadensprogramm auf dem PC gespeichert wird, das später, wenn der PC wieder in das interne Netz eingebunden ist, Datenbestände anderer PC manipuliert.

Daß bei PC, die abwechselnd mit dem Internet und dem internen Netz gekoppelt sind, ein erhöhtes Risiko dafür besteht, daß Internet-Nutzer auf dort gespeicherte personenbezogene Daten zugreifen können, zeigen auch die Erfahrungen aus der Kontrolle bei der Berufsakademie Heidenheim: Auf der Festplatte des PC, von dem

aus die Internet-Verbindung hergestellt werden konnte, waren Studentendaten gespeichert, die auch für Zugriffe durch andere PC im Netz freigegeben waren. Problematisch ist daran, daß sich die Freigabe sowohl auf Zugriffe über das interne Netz als auch auf Zugriffe über das Internet erstreckt. Mit anderen Worten: Wenn auf einem PC, der gelegentlich am internen Netz betrieben wird, Daten zum Zugriff über Netz freigegeben werden, damit interne Zugriffe möglich sind, können auch Internet-Nutzer auf diese Daten zugreifen, sobald der PC mit dem Internet gekoppelt ist.

Alles in allem zeigt sich, daß bei dieser Anschlußart nicht nur ein höheres Risiko dafür besteht, daß Internet-Teilnehmer unberechtigt auf Daten zugreifen, die auf dem PC lokal gespeichert sind, sondern daß auch die übrigen, am lokalen Netz angeschlossenen Computer durch diese Internet-Koppelung gefährdet sind. Daher ist generell von einer Installation abzuraten, bei der ein PC sowohl an das Internet als auch an das lokale Netz angeschlossen werden kann.

Das über die Kontrolle bei der Polizeidirektion Ulm unterrichtete Innenministerium teilt unsere Bedenken und untersagte inzwischen den Polizeidienststellen des Landes, intern vernetzte PC auch für den Internet-Zugang zu nutzen. Was bei der Berufsakademie Heidenheim geschehen soll, ist noch ungeklärt.

1.3 Das Rechenzentrum als Internet-Provider

Städte, Gemeinden und Landkreise sind schon seit vielen Jahren an die Netze ihrer jeweiligen Regionalen Rechenzentren angeschlossen. Ihrem Wunsch folgend, über dieses vorhandene Netz auch einen Zugang zum Internet zu erhalten, haben inzwischen einige Regionale Rechenzentren die Rolle eines Internet-Providers übernommen. Um zu sehen, wie es dabei um den Datenschutz bestellt ist, führten wir eine Kontrolle im Regionalen Rechenzentrum KDSO in Freiburg durch, das seinen Kunden über sein regionales Netz einen Internet-Zugang anbietet. Dabei ergab sich unter anderem:

1.3.1 Darf's auch ein bißchen mehr sein?

Meldete eine Kommune ihr Interesse an der Internet-Nutzung an, so eröffnete ihr das Rechenzentrum generell die Möglichkeit zur Nutzung gleich mehrerer Internet-Dienste, nämlich WWW, News, FTP und E-Mail. Im Regelfall schaltete das Rechenzentrum dabei die Nutzung gleich für alle Arbeitsplätze der jeweiligen Stadt oder Gemeinde frei. Führt man sich dabei vor Augen, daß selbst beim Einsatz einer Firewall jede zugelassene Kommunikationsmöglichkeit ein erhöhtes Risiko für die Sicherheit des Regionalen Netzes und der daran angeschlossenen kommunalen Netze mit sich bringt, so wird deutlich, daß das Rechenzentrum mit seinem Vorgehen über das Ziel hinausschoß. Auf unsere Kritik hin sagte das Rechenzentrum inzwischen zu, daß es künftig nicht mehr die Internet-Kommunikationsmöglichkeiten im Pauschalpaket anbieten will, sondern daß die Kunden selbst entscheiden sollen, welchen Mitarbeitern welche Internet-Dienste zur Verfügung gestellt werden sollen.

1.3.2 Mängel der Firewall

Die Prüfung der Firewall offenbarte folgende Defizite:

- Keine Möglichkeit der benutzerspezifischen Berechtigungsvergabe

  Zum Schutz vor unberechtigten Zugriffen setzte das Rechenzentrum eine Firewall ein, bei der einzelne Dienste nur für bestimmte Computer, nicht aber für einzelne Nutzer freigeschaltet werden konnten. Um aber sicherzustellen, daß nur berechtigte Personen die Internet-Dienste nutzen können, ist es erforderlich, daß sich jeder, der im Internet arbeiten will, zunächst mit Benutzerkennung und Paßwort identifiziert und authentifiziert. Ohne eine solche Überprüfung könnte jeder, der Zugang zu einem mit dem Internet gekoppelten PC hat, Internet-Dienste nutzen, auch wenn er die an dem PC verfügbaren Dienste nicht für seine Aufgaben benötigt. Das Rechenzentrum kündigte inzwischen an, unserer Forderung nachzukommen und Internet-Dienste nur nach vorheriger individueller Anmeldung mit Benutzerkennung und Paßwort zur Nutzung bereitzustellen.

- Möglichkeiten zur Kommunikationsfilterung nicht genutzt

  An den Netzknoten des von ihm betriebenen regionalen Netzes hatte das Rechenzentrum die Möglichkeit, mit Hilfe sog. Filterregeln festzulegen, zwischen welchen Computern Daten über diesen Netzknoten ausgetauscht werden dürfen. An den stichprobenweise überprüften Netzknoten hatte das Rechenzentrum von dieser Möglichkeit allerdings keinen Gebrauch gemacht:
  Der Netzknoten, über den alle Verbindungen zwischen der Firewall und dem Internet fließen, enthielt keine Filterregeln und leitete daher alle aus dem Internet kommenden Daten an die Firewall weiter. Solange diese Firewall fehlerfrei funktioniert, liegt in der fehlenden Netzknoten-Filterung kein Sicherheitsproblem. Da jedoch auch eine Firewall Programmfehler enthalten kann, empfiehlt es sich, die Filtermöglichkeiten des Netzknotens zu nutzen, um unzulässige, aus dem Internet kommende Datenströme zu erkennen und zurückzuweisen.
  Wie die Kontrolle weiter ergab, führten auch zwei andere Netzknoten, über die die Kopplung des regionalen Netzes mit dem Netz eines anderen Rechenzentrums abgewickelt wird, keine Filterung durch. Da dies das Risiko mit sich bringt, daß ein in einem der Netze aufgetretenes Sicherheitsproblem auch die Sicherheit des anderen Netzes beeinträchtigt, empfahlen wir dem Rechenzentrum, auch in diesen Netzknoten eine Filterung vorzunehmen, die unzulässige Datenströme gar nicht erst von einem in das andere Netz gelangen läßt. Das Rechenzentrum hat mittlerweile begonnen, derartige Filterfunktionen einzurichten.

- Aufbewahrungsdauer der Protokolldaten ungeregelt

Die Firewall protokollierte, wann von welchen Arbeitsplätzen aus welche Internet-Dienste genutzt wurden. Das Rechenzentrum nutzte die Daten für Abrechnungszwecke und bewahrte diese Daten auf, hatte aber nicht festgelegt, wann diese wieder gelöscht werden müssen. Dies nahmen wir zum Anlaß, das Rechenzentrum darauf hinzuweisen, daß die Protokolldaten nur so lange gespeichert werden dürfen, wie dies für die Abrechnung erforderlich ist. Unserer Aufforderung folgend, legte das Rechenzentrum mittlerweile fest, daß die Protokolldaten künftig jeweils drei Monate nach Rechnungsstellung gelöscht werden.

- Schriftliches Sicherheitskonzept fehlt

  Das Rechenzentrum verfügte über kein schriftliches Sicherheitskonzept für die Firewall. Ein solches ist aber angesichts der Risiken, die die Kopplung eines lokalen Netzes mit dem Internet mit sich bringt, erforderlich. Aus ihm muß zu ersehen sein, welche Risiken bestehen und welche Maßnahmen zu treffen sind, um ihnen zu begegnen. Ein derartiges Konzept bildet im übrigen auch eine klare Basis für eine von Zeit zu Zeit erforderliche Überprüfung und Fortschreibung. Zudem erleichtert es die Einarbeitung neuer Mitarbeiter. Das Fehlen eines schriftlichen Sicherheitskonzepts stellte daher einen datenschutzrechtlichen Mangel dar, den ich beanstandet habe. Das Rechenzentrum ist gegenwärtig dabei, ihn abzustellen.

- Protokollierung der Internet-Adressen bei Zugriffen aus dem Internet

  Das Rechenzentrum bietet seinen Kunden und deren Mitarbeitern nicht nur die Möglichkeit, selbst im Internet zu surfen, sondern betreibt auch einen Web-Server, mit dessen Hilfe die Städte und Gemeinden wissenswerte Informationen im Internet zum Abruf bereitstellen können. Bei jeder Anfrage, die ein Internet-Nutzer an diesen Server richtete, protokollierte das Rechenzentrum die Internet-Adresse (IP-Adresse) des Computers, von dem aus diese Anfrage erfolgte.
  Datenschutzrechtlich ist dabei von Bedeutung, daß auch eine solche Internet-Adresse personenbezogen sein kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Internet-Adresse einem Computer fest zugeordnet ist und daran stets die gleiche Person arbeitet.
  Das für derartige Dienste einschlägige Teledienstedatenschutzgesetz des Bundes (TDDSG) und der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder (MDStV) sehen in diesem Zusammenhang vor, daß personenbezogene Daten, die Auskunft über die Nutzung eines Tele- oder Mediendienstes geben, spätestens unmittelbar nach Nutzungsende gelöscht werden müssen, sofern sie nicht zur Abrechnung benötigt werden. Da die Web-Angebote des Rechenzentrums und seiner Kunden nicht kostenpflichtig sind, bedeutet dies, daß Internet-Adressen der abrufenden

Internet-Teilnehmer nicht über das Ende der jeweiligen WWW-Zugriffe hinaus gespeichert werden dürfen. Das Rechenzentrum sagte mittlerweile zu, künftig nur noch nicht-personenbezogene Protokolldaten aufzubewahren.

1.4 Internet-Merkblatt

Mit zunehmender Verbreitung und Nutzung des Internets kommt auch den damit verbundenen Datenschutz- und Datensicherheitsfragen ein immer größerer Stellenwert zu. Um all jene, die einen Internet-Anschluß planen oder nutzen, über die damit verbundenen Risiken und die Möglichkeiten zur Vermeidung dieser Risiken zu informieren, haben wir basierend auf den Erfahrungen unserer Kontroll- und Beratungstätigkeit der letzten Jahre ein Merkblatt mit Hinweisen zu Fragen rund um das Thema "Internet und Datenschutz" erarbeitet. Darin sind insbesondere folgende Themen angesprochen:

- Welche Besonderheiten des Internets sind aus Sicht des Datenschutzes von Bedeutung?
- Wie ist der datenschutzgerechte Anschluß eines unvernetzten Computers oder eines Netzwerks an das Internet zu realisieren?
- Was ist zu beachten, wenn man selbst Informationen über das Internet verbreiten will?
- Was können Internet-Nutzer tun, um sich datenschutzgerecht zu verhalten?

Dieses Merkblatt ist über das Internet-Angebot unserer Dienststelle unter der Adresse

http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de

abrufbar und kann bei Bedarf auch in meiner Dienststelle angefordert werden.

2. Datenschutzkonzept als A und O

Wer personenbezogene Daten auf Computern verarbeiten will, muß wegen des damit verbundenen Gefährdungspotentials die technischen und organisatorischen Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um eine dem materiellen Datenschutzrecht entsprechende Datenverarbeitung zu gewährleisten. Um dieser zentralen Forderung sowohl des Landesdatenschutzgesetzes als auch des Bundesdatenschutzgesetzes gerecht werden zu können, muß jeder, der einen EDV-Einsatz plant, seine individuelle Situation analysieren und festlegen, welche konkreten Schutzvorkehrungen zu treffen sind. Trotz der elementaren Rolle, die einer solchen Datenschutzkonzeption bei der Planung und Realisierung eines EDV-Einsatzes zukommt, treffen wir leider immer wieder auf Dienststellen, die es, aus welchen Gründen auch immer, hieran mangeln lassen.

2.1 Fehlende Konzeptionen und die Folgen am Beispiel zweier Berufsakademien

Die Ergebnisse der Kontrollen, die wir in den Berufsakademien Stuttgart und Heidenheim durchführten, belegen deutlich, welche Folgen es haben kann, wenn es an einer brauchbaren Datenschutzkonzeption fehlt. Die konzeptionellen Defizite zeigten sich an folgenden Punkten:

- Unzureichendes oder gänzlich fehlendes Geräte- und Verfahrensverzeichnis
  Die Dokumentation der lokalen Netze und der eingesetzten Verfahren ließ erheblich zu wünschen übrig:
  * In dem von der Berufsakademie Stuttgart geführten Geräte- und Verfahrensverzeichnis hieß es, das Rechnernetz der Verwaltung sei vom Netz der Lehre "physikalisch

getrennt". Bei genauerem Hinsehen zeigte sich freilich ein ganz anderes Bild: Das Netz der Verwaltung war nicht nur mit dem Netz der Lehre gekoppelt, sondern auch mit dem Internet, wobei diese Koppelung nicht durch eine Firewall gesichert war. Auf die damit einhergehenden erheblichen Risiken wurde bereits in der Nr. 1.1 dieses Teils verwiesen. Auch sonst nahm es die Berufsakademie Stuttgart mit der Führung dieses Verzeichnisses nicht so genau: Obwohl sie Textverarbeitungs- und Tabellenkalkulationsprogramme zur Verarbeitung personenbezogener Daten einsetzte, enthielt das Verzeichnis dazu keine Angaben. Andere Verfahren waren zwar genannt, jedoch waren dabei die zum Schutz der personenbezogenen Daten getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen lediglich anhand der im Landesdatenschutzgesetz verwendeten Bezeichnungen der einzelnen Kontrollarten angegeben, also durch Begriffe wie "Zugangskontrolle", "Zugriffskontrolle" und "Organisationskontrolle". Welche Maßnahmen aber konkret ergriffen wurden, ließ das Verfahrensverzeichnis nicht erkennen.

* Die Situation an der Berufsakademie Heidenheim war insofern noch enttäuschender, als sie noch nicht einmal begonnen hatte, das Verzeichnis über die von ihr betriebenen Netze und Verfahren zu erstellen. Wir waren deshalb darauf angewiesen, detaillierte Auskünfte über die eingesetzten Verfahren unmittelbar vor Ort zu erfragen. Aber auch dies lief nicht so, wie es hätte sein sollen: Die Verwaltungsleitung der Berufsakademie war nicht in der Lage, genaue Angaben über einzelne eingesetzte Verfahren zu machen. Sie begründete dies mit der hohen Eigenständigkeit der einzelnen Lehrgebiete.

Eine solch unzulängliche Dokumentation stellt nicht nur eine denkbar schlechte Grundlage für die Planung der erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen dar, sondern verstößt auch gegen das Landesdatenschutzgesetz, das ausdrücklich vorschreibt, daß jede Stelle, die personenbezogene Daten verarbeitet, in einem Geräte- und Verfahrensverzeichnis die von ihr eingesetzten Verfahren, die damit verarbeiteten Daten, die zugriffsberechtigten Personen, die Löschfristen und die vorgesehenen technischen und organisatorischen Maßnahmen beschreiben muß.

- Fehlende Dienstanweisung zum Datenschutz

  Keine der beiden Berufsakademien hatte eine Dienstanweisung zum Umgang mit personenbezogenen Daten erlassen. Besonders überrascht hat uns dieses Ergebnis in Heidenheim, da uns die Berufsakademie vor dem Kontrollbesuch schriftlich mitgeteilt hatte, daß ihre "Bediensteten von der Direktion um Beachtung der datenschutzrelevanten organisatorischen Regelungen gebeten" worden seien. Auf unsere Frage, welches denn die zu beachtenden "organisatorischen Regelungen" seien, hieß es, damit seien die Vorschriften der Datenschutzgesetze gemeint. Dabei bestand, wie der weitere Verlauf der Kontrollen belegte, bei beiden Berufsakademien ein akuter Bedarf, organisatorische Regelungen zu

treffen, etwa zum Umgang mit Paßwörtern, zur Freigabe von lokal gespeicherten Daten für den Zugriff durch andere Benutzer oder zum Löschen der gespeicherten Daten.

Zusammenfassend war festzustellen, daß die Verwaltungen der Berufsakademien ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Dokumentation sicherheitsrelevanter Informationen entweder gar nicht oder nur unzureichend nachgekommen waren. Als Folge davon zeigten sich eine Reihe weiterer Mängel:

2.1.1 Zugriffsschutz an den PC unzulänglich

Bei der Kontrolle eines Fachbereichs-Sekretariats der Berufsakademie Heidenheim stellte sich heraus, daß die dortige Mitarbeiterin ihr PC-Paßwort nicht selbst gewählt hatte, sondern dieses vom Systemverwalter zugewiesen bekam. Dabei handelte es sich um ihren Vornamen. Obendrein war der PC so eingerichtet, daß sie ihr Paßwort nicht selbst ändern konnte. Auch verfielen die Paßwörter nicht automatisch nach Ablauf einer bestimmten Zeit. Da der Systemverwalter den Paßwortschutz an allen von ihm zu betreuenden Arbeitsplätzen in gleicher Weise eingerichtet hatte und dies im Kollegenkreis allgemein bekannt war, waren die Paßwörter nicht mehr geheim. Eine Verwaltungsangestellte meldete sich sogar noch mit der Benutzerkennung und dem Paßwort ihrer Vorgängerin an einem PC an. Diesen absolut unzureichenden Zugriffsschutz kann ich mir nur mit fehlendem Datenschutzbewußtsein erklären, zumal das eingesetzte Betriebssystem zahlreiche Möglichkeiten aufwies, mit denen ein datenschutzgerechter Paßwortschutz hätte realisiert werden können.

Bei der Berufsakademie Stuttgart sah es in Sachen Paßwortschutz leider nicht besser aus - im Gegenteil: Die von ihr betriebenen PC waren größtenteils gänzlich ohne Paßwortschutz im Einsatz. Nach dem Start eines PC standen dem Benutzer daher alle Funktionen des Betriebssystems zur Verfügung, unabhängig davon, ob er diese für seine dienstlichen Aufgaben benötigte oder nicht.

Auf meine Beanstandung dieser gravierenden Mängel hin sagte das Wissenschaftsministerium inzwischen Abhilfe zu.

2.1.2 Diskettenlaufwerke frei zugänglich

Die Diskettenlaufwerke der PC waren an der Berufsakademie Stuttgart durchgängig unverriegelt, unabhängig davon, ob die einzelnen Mitarbeiter das Laufwerk für ihre dienstlichen Aufgaben benötigten oder nicht. Vor allem weil Sicherungsdateien auch über das lokale Netz auf einem Server abgespeichert werden konnten, war dies längst nicht an jedem Arbeitsplatz erforderlich. In Verbindung mit dem unbeschränkten Zugriff auf Betriebssystemebene ist ein unverriegeltes Diskettenlaufwerk aber datenschutzrechtlich bedenklich, denn darüber können personenbezogene

Daten von dem Computer herunterkopiert und damit der Verantwortung der jeweiligen Dienststelle entzogen werden. Es können aber auch Computerviren oder andere Schadensprogramme auf den PC gelangen, die personenbezogene Daten manipulieren oder die Sicherheit des Computers untergraben. Unserer Forderung nach Verriegelung aller nicht benötigten Laufwerke will die Berufsakademie nachkommen.

2.1.3 Zugriffsmöglichkeiten auf nicht benötigte Daten eingerichtet

In dem von der Berufsakademie Heidenheim betriebenen Computernetzwerk war es technisch möglich, auf einem beliebigen PC gespeicherte Daten für den Zugriff durch andere am Netz angeschlossene Computer freizugeben. Von dieser Möglichkeit hatte die Berufsakademie Gebrauch gemacht, allerdings in einer nicht datenschutzgerechten Art und Weise. Einzelne Fachbereichs-Sekretariate konnten auf Prüfungsergebnisse und andere personenbezogene Daten aus anderen Fachbereichen zugreifen, obwohl hierfür kein dienstlicher Bedarf bestand. Über Netz hätten dabei Daten nicht nur gelesen, sondern auch neu angelegt, verändert oder gelöscht werden können. Diese zu weit gehenden Zugriffsmöglichkeiten habe ich beanstandet und die Berufsakademie aufgefordert, zunächst zu klären, ob und wenn ja welche Datenarten von mehreren Nutzern im Verwaltungsnetz benötigt werden. Anschließend sind die Zugriffsberechtigungen im Netz so einzurichten, daß die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Daten zugreifen können, die sie für ihre dienstlichen Aufgaben benötigen, aber nicht auf mehr. Das Wissenschaftsministerium versprach, auch diesen Mangel zu beheben.

2.1.4 Defizite beim Internet-Anschluß

Wie bereits unter Nr. 1.1 dieses Teils erläutert, hatte die Berufsakademie Stuttgart ihr Verwaltungsnetz ohne weitere Schutzmaßnahmen mit den Netzen für die Lehre und damit auch mit dem Internet gekoppelt. Dabei hatte das Geräte- und Verfahrensverzeichnis noch den Eindruck erweckt, als sei das Verwaltungsnetz physikalisch vom Netz der Lehre und damit auch vom Internet getrennt. Hätte die Berufsakademie das Verzeichnis sorgfältiger geführt, so hätte sie die Netzkopplung als Sicherheitsrisiko erkennen und im Katalog der erforderlichen Schutzmaßnahmen berücksichtigen müssen. Auf meine Beanstandung hin soll noch ein Sicherheitskonzept für die Netzkopplung erarbeitet und umgesetzt werden.

2.1.5 Fehlendes Löschkonzept

Die Berufsakademie Stuttgart hatte nicht festgelegt, wann Daten aus dem Verfahren zur Verwaltung der Studenten und der Lehrbeauftragten gelöscht werden müssen. Da ohne entsprechende Festlegungen aber kaum damit zu rechnen ist, daß die zur Löschung anstehenden Daten tatsächlich fristgerecht gelöscht werden und da das Landesdatenschutzgesetz entsprechende Festlegungen ausdrücklich vorsieht, forderte ich die Berufsakademie auf, die Löschfristen alsbald zu bestimmen und auch für ihre Einhaltung zu sorgen. Das Wissenschaftsministerium sagte auch in diesem Punkt Abhilfe zu.

Angesichts solcher Mängel, die es eigentlich schon längst nicht mehr geben dürfte, die es aber nach unseren Erfahrungen auch anderswo noch gibt, ist ein Umdenken beim EDV-Einsatz gefordert. Statt Gedankenlosigkeit und Gleichgültigkeit ist Problembewußtsein gefragt. Ein datenschutzgerechtes Vorgehen erfordert,

* daß sich die datenverarbeitende Stelle überlegen muß, wie sie die im Landesdatenschutzgesetz genannten allgemein formulierten Schutzziele durch konkrete Maßnahmen umzusetzen hat;
* daß intern geklärt ist, wer für diese Umsetzung verantwortlich ist;
* daß das Geräte- und Verfahrensverzeichnis sorgfältig geführt und darin dokumentiert wird, wer auf Grund welcher Rechtsgrundlage welche personenbezogenen Daten mit Hilfe welcher Verfahren auf welchen Computern speichern und verarbeiten darf, ob und, wenn ja, an wen die Daten regelmäßig übermittelt werden sollen, wann die Daten im einzelnen zu löschen sind und welche technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind; neben der Aktualität und Vollständigkeit der Einträge ist dabei darauf zu achten, daß die zu ergreifenden technischen und organisatorischen Maßnahmen möglichst konkret dargestellt werden und
* daß eine Dienstanweisung zum Datenschutz erstellt wird, in der insbesondere die notwendigen organisatorischen Maßnahmen festzulegen sind.

Auf meine Beanstandung dieser Mängel sagte das Wissenschaftsministerium inzwischen entsprechende Nachbesserungen zu. Zu begrüßen ist, daß das Ministerium das Thema Datenschutz auf die Tagesordnung der Besprechungen von Vertretern des Ministeriums mit den Direktoren sowie den Verwaltungsdirektoren der Berufsakademien setzen und damit dafür sorgen will, daß der von uns an den beiden überprüften Berufsakademien geforderte Datenschutzstandard auch an den übrigen Berufsakademien sichergestellt wird.

2.2 Der PC der Gemeinde

Die Erarbeitung einer Datenschutzkonzeption ist nicht nur für große Dienststellen, die eine Fülle personenbezogener Daten verarbeiten, relevant. Auch kleinere müssen festlegen, auf welche Weise sich personenbezogene Daten auf Computern datenschutzgerecht verarbeiten

lassen. Was passieren kann, wenn das nicht geschieht, zeigt folgender Fall, der sich in einer Gemeinde mit etwa 4 500 Einwohnern zugetragen und dort im Rathaus einigen Wirbel verursacht hat:

Nach mehreren mündlichen Aufforderungen wies der Bürgermeister eine Mitarbeiterin schließlich schriftlich an, das ohne Abstimmung mit der Gemeinde eingerichtete Systempaßwort (BIOS-Paßwort), das beim Starten des PC einzugeben ist, wieder zu entfernen, damit auch andere Beschäftigte an diesem PC arbeiten konnten. Da die Mitarbeiterin der Auffassung war, das Ansinnen des Bürgermeisters verstoße gegen den Datenschutz, kam sie der schriftlichen Anweisung ebenso wenig nach wie den vorherigen mündlichen. Sie teilte das Systempaßwort auch nicht einer Kollegin mit, die ebenfalls an dem PC arbeiten sollte, nicht einmal, als sie im Urlaub war und die Kollegin sogar zu Hause bei ihr anrief und nach dem Paßwort fragte. Nach einer weiteren Aufforderung des Bürgermeisters entfernte die Mitarbeiterin letztendlich doch widerstrebend das Paßwort und wandte sich an meine Dienststelle, um die Sache aus datenschutzrechtlicher Sicht überprüfen zu lassen. Hierbei ergab sich folgendes:

- Mit dem PC, auf dem die Gemeinde personenbezogene Daten verarbeitete, sollten neben der Mitarbeiterin, die sich an meine Dienststelle wandte, auch andere Bedienstete arbeiten. Notwendig wäre daher gewesen, diese Verarbeitung personenbezogener Daten im Mehrbenutzerbetrieb datenschutzgerecht zu gestalten. Hierzu hätte die Gemeinde ein geeignetes PC-Betriebssystem oder ein spezielles PC-Sicherheitsprogramm einsetzen müssen, welches für jeden Benutzer eine individuelle Anmeldung mit Benutzerkennung und Paßwort vorsieht und zudem ermöglicht, differenzierte Zugriffsrechte einzurichten, um sicherzustellen, daß jeder Nutzungsberechtigte nur die Zugriffsrechte auf die Daten erhält, die er tatsächlich zur Erfüllung seiner dienstlichen Aufgaben benötigt. Die einzige Regelung, die die Gemeinde in der Praxis getroffen hatte, war die Anweisung an die Beschäftigten, ihre Büros bei Abwesenheit abzuschließen. Dies allein reicht jedoch in keinem Fall aus, um den Datenschutz beim Computereinsatz sicherzustellen.

- Wenn eine Dienststelle nur unzureichende Datenschutzvorkehrungen trifft, ist es geradezu zu begrüßen, wenn ein Mitarbeiter selbst aktiv wird und sich um eine Verbesserung des Datenschutzniveaus bemüht. Im vorliegenden Fall war daher positiv, daß die Mitarbeiterin wenigstens ein Systempaßwort auf ihrem PC einrichtete. Aufgrund der Schwachpunkte eines solchen Schutzes, auf die wir bereits früher hingewiesen haben (vgl. dazu 15. Tätigkeitsbericht 1994, LT-Drs. 11/5000, S. 129 f.) wäre zwar - wie bereits ausgeführt - notwendig gewesen, ein geeignetes PC-Betriebssystem oder ein spezielles PC-Sicherheitsprogramm einzusetzen. Aber immerhin: Durch die Einrichtung des Systempaßworts verbesserte sich das Datenschutzniveau. Die Anweisung des Bürgermeisters, das Paßwort wieder zu entfernen, damit also den ursprünglichen Zustand wieder herzustellen, konnten wir daher nicht gutheißen.

Eines freilich war bei der Vorgehensweise nicht perfekt, nämlich, daß das Paßwort ohne Abstimmung mit der Gemeinde eingerichtet wurde. Laut Stellungnahme der Gemeinde wurde auch die Hinterlegung des Paßworts für Urlaub oder Krankheit abgelehnt. Für die Gemeinde als datenverarbeitende Stelle muß aber eine jederzeitige Zugriffsmöglichkeit auf ihre Daten bestehen, auch dann, wenn diejenigen, die an dem PC arbeiten, abwesend sind. Das PC-Systempaßwort ist also in einem verschlossenen Umschlag in einem Tresor der Dienststelle zu hinterlegen. Sofern ein zwingendes dienstliches Erfordernis für den Zugriff auf die gespeicherten Daten während der Abwesenheit der PC-Benutzer besteht, ist die Einsichtnahme in das hinterlegte Paßwort und der Zugriff der Dienststelle auf die Daten auch ohne deren Mitwirkung zulässig. Unverzichtbar ist in einem solchen Fall allerdings, daß dokumentiert wird, wer wann das hinterlegte Paßwort einsah und warum dafür eine zwingende Notwendigkeit bestand. Das eingesehene Paßwort ist dann umgehend zu ändern und wiederum im Tresor zu hinterlegen.

Wie bereits ausgeführt, reicht aber ein Systempaßwort in der Regel nicht aus, um eine datenschutzgerechte Verarbeitung personenbezogener Daten auf einem PC zu gewährleisten. Erforderlich ist vielmehr der Einsatz eines geeigneten PC-Betriebssystems oder eines PC-Sicherheitsprogramms, welches unter anderem einen ausreichenden Paßwortschutz nach dem Stand der Technik bietet. Angezeigt ist hierbei, das Systemverwalter-Paßwort in entsprechender Weise zu hinterlegen.

- Aus datenschutzrechtlicher Sicht richtig verhielt sich die Mitarbeiterin, daß sie das Systempaßwort nicht ihrer Kollegin mitteilte. Dies hätte nämlich zur Folge gehabt, daß die Kollegin auf sämtliche auf dem PC gespeicherten Daten lesend und auch schreibend hätte zugreifen können. Akzeptabel wäre dies allenfalls gewesen, wenn der Kollegin die vollständige und umfassende dienstliche Vertretung übertragen gewesen wäre. Dem war aber nicht so. Zwar kann die Gemeinde natürlich festlegen, daß mehrere Personen mit einem PC arbeiten sollen. In einem solchen Fall muß sie dann aber, wie bereits ausgeführt, für eine datenschutzgerechte Ausgestaltung des Mehrbenutzerbetriebs sorgen.

Inzwischen hat die Gemeinde per Dienstanweisung eine Übergangslösung getroffen. Bis die Gemeinde mit einem Computernetzwerk ausgestattet ist, wird jeder PC mit einem Systempaßwort gesichert. Sensible personenbezogene Daten dürfen nicht mehr auf der Festplatte eines PC, sondern nur noch auf Disketten gespeichert werden, die in Zeiten, in denen sie nicht benutzt werden, in einem Tresor der Gemeinde zu verwahren sind.

3. Woran es sonst noch mangelte

Aber nicht nur auf eine unzureichende Datenschutzkonzeption zurückzuführende Mängel mußten wir feststellen. Dafür einige Beispiele:

3.1 Paßwortprobleme

Ob man's glaubt oder nicht, Mängel beim Paßwortschutz sind nach wie vor bei fast allen Kontrollen zu konstatieren:

- Inzwischen müßte allerorten bekannt sein, daß Paßwörter aus mindestens sechs Zeichen bestehen müssen und regelmäßig zu ändern sind, am besten dadurch, daß sie automatisch verfallen. Dem trugen eine ganze Reihe kontrollierter Stellen jedoch nicht Rechnung. So ließ sich z. B. bei der elektronischen Patientenakte eines Klinikums weder eine Mindestlänge der Paßwörter erzwingen noch existierte ein automatischer Verfall. Die Mängel sollen abgestellt werden. Das Landesgesundheitsamt legte, obgleich technisch möglich, beim Einsatz seines Labor-EDV-Systems LIMS überhaupt keine Mindestlänge fest. Das hat sich inzwischen geändert.

- Paßwörter sind generell verschlüsselt zu speichern, um sicherzustellen, daß auch der Systemverwalter sie nicht lesen und unter falschem Namen auf Daten zugreifen kann. Das Landeskriminalamt und eine Polizeidirektion speicherten die für die Textverarbeitung benötigten Paßwörter jedoch im Klartext. Abhilfe der Mängel ist zugesagt.

3.2 Keine wirksame Sperre bei Fehlversuchen

Zur Erreichung eines wirksamen Schutzes gegen unberechtigte Zugriffe ist es unverzichtbar, daß eine Kennung nach einigen fehlerhaften Anmeldeversuchen gesperrt wird. In den Computernetzwerken eines Landratsamts sowie der Beratungsstelle des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung in Lahr war jedoch keine derartige Sperre nach Fehlversuchen eingerichtet. Jetzt hat das Landratsamt eine Sperre nach drei Fehlversuchen eingerichtet. Bei der Berufsakademie, die mitgeteilt hat, sie könne die Forderung aus technischen Gründen nicht umsetzen, dauern die Erörterungen an. Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung sieht für eine solche Sperre keine Notwendigkeit. Das kann nicht das letzte Wort sein.
Im Computernetzwerk einer Stadt waren nach drei fehlerhaften Anmeldeversuchen keine weiteren Versuche unter dieser Kennung mehr möglich. Dieser Schutzmechanismus ließ sich aber durch einfaches Aus- und anschließendes Wiedereinschalten des Computers leicht umgehen. Auf unsere Forderung, eine wirksame Sperre einzurichten, teilte die Stadt mit, dies sei mit der derzeit eingesetzten Technik nicht möglich. Man habe das Anliegen an den Netzwerkhersteller weitergegeben.

3.3 Unzureichende automatische Bildschirmsperre

Eine automatische Sperre des Bildschirms nach einer gewissen Zeitspanne der Untätigkeit bietet einen Schutz davor, daß jemand bei Abwesenheit eines angemeldeten Benutzers dessen Dialog ohne weiteres fortsetzen und auf diese Weise u. U. auf Daten zugreifen kann, auf die er ansonsten nicht zugreifen könnte. Bei einem Finanzamt fehlte die Bildschirmsperre. In der Beratungsstelle des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung in Lahr war sie zwar vorhanden, verfehlte ihre Schutzwirkung jedoch weitgehend, weil sich die Bildschirmabdunklung durch einfachen Tastendruck wieder entfernen ließ. Der Medizinische Dienst will jetzt

seine Beschäftigten auffordern, sich bei Abwesenheit vom Arbeitsplatz abzumelden; eine automatische Bildschirmsperre sei aber hinderlich. Die Angelegenheit ist noch nicht abgeschlossen.

3.4 Fehlende Protokollierung bei Fehlversuchen

Fehlerhafte Anmeldeversuche an einem Computernetzwerk sind automatisch zu protokollieren. Damit kann der Netzverwalter im nachhinein überprüfen, ob ein Eindringversuch vorlag oder ob sich etwa ein berechtigter Mitarbeiter lediglich vertippt hat. Eine solche Protokollierung unterblieb sowohl bei einer Stadt als auch bei der Beratungsstelle des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen. Beim Medizinischen Dienst ist die Protokollierungsfunktion mittlerweile aktiviert.

3.5 Fehlende Terminalbeschränkung

Die Schutzwirkung eines eingerichteten Paßwort-Mechanismus läßt sich dadurch erhöhen, daß die Anmeldung unter einer bestimmten Benutzerkennung nicht von jedem beliebigen, sondern nur von ausgewählten Arbeitsplätzen aus möglich ist. Selbst wenn dann das zu einer bestimmten Benutzerkennung gehörende Paßwort geknackt oder auf sonstige Weise einem andern bekannt wird, kann sich dieser nicht von jedem Arbeitsplatz aus unter falscher Identität anmelden. Für die im Computernetzwerk eines Finanzamts installierten Fachverfahren existierte jedoch keine Terminalbeschränkung, d. h. jeder Mitarbeiter, der über eine gültige Benutzerkennung und dazugehöriges Paßwort verfügt, konnte sich an jedem vernetzten PC des Finanzamts anmelden. Auf unsere Forderung nach einer Terminalbeschränkung teilte das Finanzministerium mit, lediglich am Arbeitsplatz der Zugriffsschutz-Administratoren (Geschäftsstellenleiter) und künftig bei der Zentralen Informations- und Annahmestelle solle sie realisiert werden. Die Erörterungen dauern an.

3.6 Freie Diskettenlaufwerke

Probleme mit freien Diskettenlaufwerken (siehe auch die Ausführungen zu Nr. 2.1.2 in diesem Teil) waren auch in der Beratungsstelle des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung in Lahr festzustellen. Nicht benötigte Diskettenlaufwerke sollten - so die Konzeption des Medizinischen Dienstes - deaktiviert sein, waren es aber nicht. Abhilfe ist unterdessen erfolgt. In einem Klinikum blieb es letztlich der Entscheidung des EDV-Beauftragten einer jeden Klinik vorbehalten, ob ein Diskettenlaufwerk zu sperren ist oder nicht. Das soll jetzt anders werden.

3.7 Zu umfangreiche Eingabemasken

Eine Behörde, die personenbezogene Daten mit Hilfe eines EDV-Programms verarbeitet, soll in den Computer nur die Daten eingeben können, die sie verarbeiten darf. Hilfreich wäre daher, wenn die datenverarbeitende Stelle die Möglichkeit hätte, Eingabefelder aus Eingabemasken selbst zu entfernen oder zumindest für die Eingabe zu sperren, ohne sogleich die (kostenpflichtige) Hilfe des Software-Herstellers in Anspruch nehmen zu müssen. In der Praxis ist dies leider häufig nicht der Fall.

3.8 Sicherheitsrelevante Router-Einstellungen nicht bekannt

Wer sein Intranet über einen Router mit einem anderen Netzwerk koppelt, muß sich einen Überblick über die Konfiguration des Routers verschaffen. Nur so läßt sich beurteilen, mit welchen anderen Stellen ein Datenaustausch möglich ist und ob die sicherheitsrelevanten Einstellungen des Routers ausreichend sind, um den mit der Kopplung einhergehenden Risiken wirksam zu begegnen. Eine Polizeidirektion, die ihr Intranet über einen vom Landeskriminalamt administrierten Router mit dem Landesverwaltungsnetz verband, konnte jedoch über die Einstellungen des Routers keine Auskünfte geben. Das hat sich jetzt geändert.

3.9 Mängel bei der Benutzerverwaltung

Jede Dienststelle muß durch entsprechende organisatorische Maßnahmen sicherstellen, daß ein Benutzerverwalter stets vom Ausscheiden eines Mitarbeiters erfährt. Nur so ist er in der Lage, dessen Benutzerkennung und Zugriffsrechte zu löschen. Bei der Benutzerverwaltung des EDV-Verfahrens LIMS im Landesgesundheitsamt sowie der Zentralen Adreßdatei im Landesgewerbeamt war dies jedoch nicht sichergestellt. Beide Stellen haben den Mangel abgestellt.

3.10 Fehlende Löschkonzeption

Zu den häufigsten Mängeln zählt das Fehlen einer Löschkonzeption. Dieser Mangel zeigte sich u. a. auch bei zwei Städten, beim Landesgesundheitsamt und einem Landratsamt. Alle Stellen wollen die Erarbeitung eines Löschkonzepts in Angriff nehmen.

3.11 Löschprobleme beim Einsatz von Textverarbeitungsprogrammen

Gespeicherte personenbezogene Daten, für die keine speziellen Speicherfristen bestehen, sind spätestens dann zu löschen, wenn ihre Kenntnis für die datenverarbeitende Stelle nicht mehr erforderlich ist. Mehr und mehr entwickeln sich Textverarbeitungssysteme zu umfangreichen Sammlungen personenbezogener Daten. Da Textverarbeitungsprogramme normalerweise keine Löschautomatik vorsehen, unterbleibt in der Praxis häufig eine fristgerechte Löschung der gespeicherten Daten:

- Stichprobenweise durchgeführte Kontrollen förderten beim Landesgewerbeamt eine Reihe von Dokumenten mit personenbezogenem Inhalt zutage, die offenkundig für die Aufgaben-erfüllung nicht mehr erforderlich waren, so z. B. Listen mit Teilnehmern bereits länger zurückliegender Veranstaltungen. Das Landesgewerbeamt hat inzwischen mitgeteilt, es werde seine Benutzer durch Rundschreiben an ihre Löschpflichten erinnern.
- Eine Stadt setzte zur Verwaltung ihrer gespeicherten Textdokumente ein spezielles Schriftgutverwaltungssystem ein. Dieses Verfahren ermöglicht den Mitarbeitern der Stadt, ein Textdokument zu erstellen und sogleich mit einem Löschdatum zu versehen. Mit dem bloßen Eintragen eines Löschdatums ist es freilich nicht getan. Vielmehr muß der einzelne Mitarbeiter, der am PC arbeitet, einen Löschvorbereitungslauf starten. In einer Übersichtsliste werden ihm dann am Bildschirm alle diejenigen Dokumente angezeigt, bei

denen die Löschfrist erreicht ist, die also zur Löschung anstehen. Nur wenn der Mitarbeiter daraufhin den Löschbefehl erteilt, wird das Dokument tatsächlich gelöscht. Bei Stichprobenüberprüfungen zeigten sich eine ganze Reihe gespeicherter Dokumente mit personenbezogenem Inhalt, bei denen das Löschdatum bereits abgelaufen war. Die Stadt will jetzt in ihrer Dienstanweisung auf die Löschpflicht hinweisen. Außerdem sollen die Mitarbeiter regelmäßig durch elektronische Post an die Löschpflicht erinnert werden.

3.12 Probleme bei der Vernichtung von Unterlagen

Häufig beauftragen die datenverarbeitenden Stellen darauf spezialisierte Unternehmen mit der Vernichtung von Unterlagen. Unerläßlich ist dabei, den Auftragnehmer schriftlich zu beauftragen und in dem Vertrag die notwendigen technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen festzulegen. Dabei ist auch die Art der Vernichtung zu regeln. Unterlagen mit personenbezogenen Daten sind zumindest nach Stufe 3 der DIN-Norm 32757 zu vernichten. Eine fehlende oder unzureichende schriftliche Vereinbarung über die Vernichtung von Unterlagen mußten wir bei zwei Städten, einem Landratsamt und beim Landesgesundheitsamt feststellen. Alle haben inzwischen zugesichert, die Mängel abzustellen.

3.13 Unzureichende Beauftragung bei Fernwartung

Man kann es nicht oft genug wiederholen: Wer Fernwartung in Anspruch nimmt, muß dem Dienstleister einen schriftlichen Auftrag erteilen und dabei den Anforderungen Rechnung tragen, die Landes- und Bundesdatenschutzgesetz im Fall einer Datenverarbeitung im Auftrag vorsehen. In der Praxis unterbleibt dies leider nur zu oft:

- Eine Stadt schloß einen allgemeinen Wartungsvertrag mit einer Duisburger Firma ab. Dieser Vertrag sieht vor, daß im Falle besonders hartnäckiger Fehler oder Störungen sogar der amerikanische Hersteller des Netzwerk-Betriebssystems von den USA aus auf die Server der Stadtverwaltung per Fernwartung zugreift. Einen Fernwartungsvertrag, der datenschutzrechtliche Belange ausreichend regelt, schloß die Stadt weder mit der Duisburger Firma noch mit dem amerikanischen Hersteller ab.
- Unzureichend war auch die Vorgehensweise einer anderen Stadt. Sie schloß aber wenigstens mit der Fernwartungsfirma einen Vertrag ab, der die Firma verpflichtet, nur solche Mitarbeiter zur Fernwartung heranzuziehen, die auf das Datengeheimnis nach § 5 des Bundesdatenschutzgesetzes verpflichtet sind. Ferner sieht der Vertrag vor, daß die Firma nur dann tätig werden darf, wenn die Stadt einen schriftlichen Einzelauftrag erteilt und ein städtischer Mitarbeiter die Fernwartung freischaltet.
- Auch das Landesgewerbeamt läßt seine Server durch eine Firma warten. Ein schriftlicher Vertrag mit der Firma, der datenschutzrechtliche Belange regelt, existierte nicht.

Alle Stellen haben zugesagt, die Mängel abzustellen.

Die Vielzahl der Mängel, die wir in den letzten Jahren bei der Fernwartung immer wieder antrafen, haben wir zum Anlaß genommen, eine Orientierungshilfe zu erarbeiten. Der erste Teil

der Orientierungshilfe enthält dabei eine Checkliste mit technischen und organisatorischen Punkten, die bei Fernwartung relevant sind. Im zweiten Teil sind Musterklauseln abgedruckt, die Behörden eine Hilfestellung beim Abschluß eigener Fernwartungsverträge geben sollen. Die Orientierungshilfe ist über das Internet-Angebot meiner Dienststelle unter der Adresse

http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de

abrufbar. Sie kann auch direkt bei uns angefordert werden.

3.14 Fehlendes oder unzureichendes Geräte- und Verfahrensverzeichnis

Mängel bei der Führung des Geräte- und Verfahrensverzeichnisses stellten wir nicht nur bei den überprüften Berufsakademien fest (siehe auch die Ausführungen zu Nr. 2.1 in diesem Teil):

- Im Verzeichnis einer Stadt fehlten Löschfristen sowie Angaben über die getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen.
- Auch das Geräte- und Verfahrensverzeichnis der von einem Finanzamt betriebenen EDV-Verfahren war lückenhaft, was die Dokumentation der getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen betrifft.
- Eine andere Stadt konnte lediglich eine Übersicht vorlegen, die Aufschluß darüber gab, welche EDV-Verfahren die Stadt einsetzt.

4. Datenschutz bei ISDN-Telefonanlagen

Mit der modernen Telefontechnik sind wir nicht mehr darauf beschränkt, nur die Nummer des gewünschten Gesprächspartners anzuwählen und zu warten, bis die Verbindung steht. Die heute üblichen ISDN-Telefonanlagen und die angeschlossenen Endgeräte bieten eine Fülle von Möglichkeiten für komfortables Kommunizieren. Eine Grenze ist aber dann erreicht, wenn die Vertraulichkeit der Kommunikation und damit schutzwürdige Belange insbesondere von daran Beteiligten beeinträchtigt werden.

4.1 Direktansprechen

Etwa 80 der in einem von uns kontrollierten Landratsamt installierten ISDN-Telefonapparate verfügen über die Funktion "Direktansprechen". Wird sie aktiviert, bewirkt das, daß sich bei einem Anruf Mikrofon und Lautsprecher des Apparats automatisch einschalten und das Gespräch bei aufgelegtem Hörer geführt werden kann. Es hat aber außerdem zur Folge, daß der Anrufer die im Umkreis des angerufenen Telefons geführten Gespräche über das aktivierte Mikrofon mithören kann. Genau darin liegt die Mißbrauchsgefahr. Mit Hilfe des Direktansprechens läßt sich ein Raum gezielt und ohne Kenntnis der Anwesenden abhören. Zwar wird ein Anruf optisch und zugleich akustisch durch einen einmal ertönenden Rufton gemeldet. Diese optischen und akustischen Hinweise bieten aber nur eine begrenzte Sicherheit. Die Schutzwirkung ist stark eingeschränkt, weil das optische Signal nur unmittelbar am Telefonapparat wahrgenommen wird und das akustische nur der versteht, der weiß, was die Si-

gnale bedeuten und mit der Wirkungsweise des Direktansprechens vertraut ist. Um einem möglichen Mißbrauch von vornherein wirksam einen Riegel vorzuschieben, sollte die Funktion in der Telefonanlage erst gar nicht aktiviert sein. Wenn sie gleichwohl unverzichtbar erscheint, darf sie sich nur durch Eingabe einer sog. "Persönlichen Identifikationsnummer", kurz PIN genannt, initiieren lassen. Dadurch ist sichergestellt, daß nur der Inhaber der Nebenstelle die Funktion an diesem Apparat einschalten kann. Weil die beim Landratsamt vorhandene Technik es nicht ermöglicht, das Direktansprechen in der Telefonanlage zu deaktivieren und bei den derzeit verwendeten älteren Endgeräten die Funktion auch nicht durch eine PIN vor Mißbrauch geschützt werden kann, hat es meiner Bitte entsprochen und die betroffenen Mitarbeiter über die Funktionsweise des Direktansprechens und die damit verbundenen Mißbrauchsgefahren und Schutzmöglichkeiten detailliert unterrichtet. Zudem hat es ihnen angeboten, ihren Apparat gegen einen weniger leistungsfähigen auszutauschen, bei dem die Funktion nicht gegeben ist.

4.2 Inakzeptabler Einzelgebührennachweis

Eine bei Behörden eingesetzte Telefonanlage muß heute die Möglichkeit bieten, zu jedem abgehenden Gespräch

- die interne Nebenstellennummer, von der aus das Telefonat geführt wurde,
- die angerufene Telefonnummer,
- die Dauer des Gesprächs sowie
- die angefallenen Gebühreneinheiten

zu registrieren. Diese Angaben überträgt die Telefonanlage an einen angeschlossenen Gebühren-PC, auf dem sie als einzelne Datensätze gespeichert werden. Dadurch wird natürlich transparent, zu welchen Zeiten, wie oft, wie lange und vor allem mit wem ein Mitarbeiter telefoniert. Deshalb darf nach der für die Landesverwaltung geltenden "Dienstanschlußvorschrift" bei Privatgesprächen die angerufene Rufnummer nur um die letzten beiden Stellen verkürzt gespeichert werden. Noch restriktiver ist bei Dienstgesprächen solcher Mitarbeiter zu verfahren, die besondere Geheimhaltungspflichten zu beachten haben. Hierzu zählen vor allem Ärzte, Psychologen und Sozialarbeiter. Überdies gibt es Bedienstete, die bestimmte Sonderaufgaben wahrnehmen und deswegen eine besondere Vertrauensstellung haben. Dazu gehören die Mitglieder des Personalrats und die Vertrauensleute der Schwerbehinderten. Bei allen diesen Personen unterliegt nicht nur der Inhalt der in Ausübung dieser Aufgaben geführten Telefonate der Geheimhaltung, sondern auch schon die Tatsache, daß sie überhaupt mit einer bestimmten Person kommunizieren. Deshalb dürfen für die Anschlüsse dieser Mitarbeiter nur die Summenentgelte festgehalten werden. Diese Anforderung beachtete eine Stadtverwaltung nicht ausreichend, denn sie erstellte für sämtliche Nebenstelleninhaber eine monatliche Einzelgebührenabrechnung, die für alle Dienstgespräche unterschiedslos die angerufenen Telefonnummern unverkürzt auflistete. Ebenso war es bei einem Landratsamt, das beispielsweise auch für die Ärzte des Gesundheitsamts einen Einzelgebührennachweis erstellte. Meiner Forderung, die genannten Personenkreise vom Einzelgebührennachweis aus-

zunehmen und für diese Nebenstellen lediglich die Summenentgelte festzuhalten, wollen Stadtverwaltung und Landratsamt nachkommen.

4.3 Fernwartung

Wer beabsichtigt, seine Telefonanlage durch den Hersteller per Fernwartung betreuen zu lassen, muß besonderes Augenmerk darauf richten, daß kein Dritter über einen schlecht abgesicherten Fernwartungszugang auf die Anlage zugreifen kann. Um das sicherzustellen, muß vorher geklärt sein, auf welche Weise sich die Herstellerfirma aufschalten kann und wie der Zugang gegen Zugriffe Dritter abgesichert ist. Zudem muß er wissen, welche Daten der Hersteller einsehen und welche Funktionen der Anlage er beeinflussen kann und wie es um die Protokollierung der Fernwartungsvorgänge bestellt ist. Nur so ist er in der Lage, zu beurteilen, ob und, wenn ja, welche Mißbrauchsmöglichkeiten mit dem Fernwartungszugang verbunden und ob diese vertretbar sind. Eine Stadt, die ihre Anlage durch den Hersteller per Fernwartung betreuen läßt, kümmerte sich um solche Fragen nicht. Beim Kontrollbesuch konnte sie nur darauf verweisen, die Herstellerfirma würde immer nur dann tätig, wenn die Stadt sie schriftlich beauftragen würde. Ob sie meiner Forderung nachkommen wird, sie möge sich vom Hersteller detailliert über den Fernwartungszugang unterrichten lassen, hat sie uns noch nicht wissen lassen.

4.4 Anrufumleitung

Diese Funktion, durch die sich Anrufe zu einer anderen als der angerufenen Nebenstelle umleiten lassen, gehört zum Standardrepertoire zeitgemäßer Telefonanlagen. Wenn aber die Tatsache, daß jemand angerufen hat, nur dem Inhaber der angerufenen Nebenstelle bekannt werden soll oder darf, nicht dagegen anderen, können durch die Anrufumleitung auch schutzwürdige Belange des Anrufers beeinträchtigt werden. Dies gilt etwa für Anschlüsse von Personen, die Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen unterliegen, wie z. B. für Ärzte und Sozialarbeiter. Da in der Praxis in aller Regel nicht sichergestellt ist, daß dem Anrufer in erkennbarer und verständlicher Weise akustisch und/oder optisch angezeigt wird, daß sein Anruf an ein anderes Ziel umgeleitet wird, sind Konsequenzen zu ziehen. So muß von vornherein eine Anrufumleitung unterbleiben, wenn damit zu rechnen ist, daß schutzwürdige Belange der Anrufer beeinträchtigt werden können. Zudem darf eine Anrufumleitung nur vom Anschlußinhaber initiiert werden können.

4.5 Wie man ein Gespräch an sich reißen kann

Zielwahltasten sind beliebt, denn sie erleichtern das Telefonieren. Ein Druck auf eine Zielwahltaste und schon wird die Verbindung zu dem Gesprächspartner hergestellt, dessen Rufnummer auf dieser Taste hinterlegt ist. Meist befindet sich auf dem Telefonapparat neben jeder Zielwahltaste eine Leuchtdiode, die verschiedene Bedeutungen hat, je nachdem, ob sie Dauerlicht zeigt oder blinkt. Wird auf einer Zielwahltaste eine andere interne Nebenstellennummer gespeichert, signalisiert die Leuchtdiode bei Dauerlicht, daß an der anderen Nebenstelle gerade telefoniert wird. Schon dies ist datenschutzrechtlich nicht

unproblematisch, weil die Lichter auf diese Weise Aufschluß über das Kommunikationsverhalten der anderen Kollegen geben. In jedem Falle indiskutabel ist aber folgendes: Blinkt ein Lämpchen, so zeigt dies an, daß an der entsprechenden Nebenstelle gerade ein Anruf eingeht. Drückt der Mitarbeiter auf die zugehörige Zielwahltaste, kann er das für die andere Nebenstelle bestimmte Gespräch an sich ziehen. Dem Anrufer wird dies aber nicht signalisiert. Ähnlich wie bei der Anrufumleitung können auch hier schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden. Sofern also eine derartige Gesprächsübernahme möglich ist, kann es nur heißen: Die Funktion in der Telefonanlage ist zu deaktivieren.

4.6 Nur mit PIN oder deaktivieren

Mißbrauchsgefahren ergeben sich auch bei einigen anderen an sich nützlichen Funktionen, wenn sie nicht nur der Inhaber der Nebenstelle, sondern jeder, der Zugang zu dem Telefonapparat hat, aktivieren kann. Bei einer Reihe von Funktionen kann es daher nur die Wahl geben: Aktivierung nur nach Eingabe der PIN oder die Funktion ist in der Telefonanlage von vornherein zu sperren.

4.6.1 Die Anrufliste

Verfügt ein Anrufer über ein ISDN-Telefon und hat er die Übertragung seiner Rufnummer nicht unterdrückt, werden Datum und Uhrzeit des Anrufs sowie seine Rufnummer beim Angerufenen in der Anrufliste gespeichert, wenn dieser gerade telefoniert oder den Anruf nicht entgegennimmt. Falls die Anrufliste nicht durch eine PIN geschützt ist, kann sich jeder, der Zugang zu dem Telefonapparat hat, die Anrufliste anzeigen lassen. Über die gespeicherten Rufnummern kann er dann die Anrufer auskundschaften. Falls die Anrufliste nur Rufnummern interner Anrufer speichert, mag dies aus der Sicht des Datenschutzes ja noch angehen. Wenn sie aber auch Rufnummern externer Anrufer enthält, ist ein Schutz durch eine PIN unverzichtbar.

4.6.2 Gesprächskostenanzeige

Die Anzeige laufender Gesprächskosten während eines gerade geführten Telefonats auf dem Display des Telefonapparats ist sinnvoll, kann sie doch dazu beitragen, Kostenbewußtsein zu wecken und Telefonate auf das Notwendige zu beschränken. Für das letzte Gespräch angefallene oder für früher von dem Apparat geführte Telefonate aufsummierte Kosten dürfen sich aber nur nach Eingabe einer PIN abrufen lassen. Schließlich geht es nicht jeden etwas an, wieviel Geld ein Mitarbeiter vertelefoniert.

4.6.3 Rufzuschaltung

Sie bewirkt, daß es bei einem Anruf nicht nur am Apparat der angewählten Nebenstelle klingelt, sondern darüber hinaus an weiteren zugeschalteten. Nur wer als erster abhebt, kann das Gespräch führen. Unverzichtbar ist auch hier, daß sich die

Rufzuschaltung an einem Apparat, also das Hinterlegen von Nebenstellen, an denen es zusätzlich klingeln soll, nur durch Eingabe einer PIN aktivieren läßt. Sonst könnte jemand während der Abwesenheit eines Kollegen an dessen Apparat eine Rufzuschaltung aktivieren und seine eigene Nebenstelle zuschalten. Er könnte dann unbemerkt alle für den Kollegen eingehenden Gespräche entgegennehmen.

4.6.4 Amtsumleitung

Wird die Funktion Amtsumleitung benutzt, werden sowohl die an die Telefonzentrale gerichteten als auch die für die Nebenstellen bestimmten Anrufe an einen beliebigen Apparat umgeleitet. Will eine Dienststelle von dieser Funktion Gebrauch machen, muß sie zuvor sicherstellen, daß nur autorisierte Mitarbeiter eine Amtsumleitung vornehmen können. Notwendig ist auch hier eine Absicherung durch eine PIN.

4.6.5 Systembetreuung

Manche Administrationsaufgaben lassen sich an einer Telefonanlage nur mit Hilfe eines speziellen Telefonapparats (Systemtelefon) durchführen. Von ihm aus läßt sich dann etwa das zentrale Kurzwahl-Register einrichten und pflegen oder man kann die angefallenen Gebühren für jede Nebenstelle abrufen und auf Null zurücksetzen. Eigentlich müßte es selbstverständlich sein, den Zugriff auf die Daten und Funktionen der Systembetreuung durch eine PIN zu schützen. In der Praxis ist dies leider nicht immer der Fall.

Aus alledem folgt:
Wer beabsichtigt, eine Telefonanlage zu beschaffen, muß diese und die Endgeräte so auswählen, daß die mit dem Datenschutz nicht in Einklang zu bringenden Funktionen entweder von vornherein fehlen, bei der Installation der Anlage deaktiviert werden oder - soweit sie beschränkt zulässig sind - durch eine PIN geschützt sind. Dabei läßt es sich nicht vermeiden, Produktbeschreibung und Anlage auf Herz und Nieren zu prüfen und sich mit den angebotenen Leistungsmerkmalen eingehend zu beschäftigen.

Inhaltsverzeichnis des Anhangs

Entschließungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder:

Anhang 1

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
am 5./6. Oktober 1998

Dringlichkeit der Datenschutzmodernisierung

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt und unterstützt grundsätzlich die vom 62. Deutschen Juristentag (DJT) im September 1998 in Bremen gefaßten Beschlüsse zum Umgang mit Informationen einschließlich personenbezogener Daten. Von den gesetzgebenden Körperschaften erhofft sich die Konferenz die Berücksichtigung dieser Beschlüsse bei der nunmehr dringend erforderlichen Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie in Bundes- und Landesrecht.

Insbesondere betont die Konferenz folgende Punkte:
- Die materiellen Anforderungen des Datenschutzrechts sind angesichts der wachsenden Datenmacht in privater Hand auf hohem Niveau grundsätzlich einheitlich für den öffentlichen wie für den privaten Bereich zu gestalten.
- Die anlaßfreie Aufsicht für die Einhaltung des Datenschutzes im privaten Bereich muß in gleicher Weise unabhängig und weisungsfrei ausgestaltet werden wie die Datenschutzkontrolle bei öffentlichen Stellen.
- Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind zu stärken; als Voraussetzung für die Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen sind die Verpflichtungen zu ihrer Information, Aufklärung und ihren Wahlmöglichkeiten ohne faktische Zwänge auszuweiten.
- Ein modernisiertes Datenschutzrecht hat die Grundsätze der Datenvermeidung, des Datenschutzes durch Technik, der Zweckbindung der Daten und ihres Verwendungszusammenhangs in den Mittelpunkt zu stellen.
- Zur Sicherstellung vertraulicher und unverfälschter elektronischer Kommunikation ist die staatliche Förderung von Verschlüsselungsverfahren geboten, nicht eine Reglementierung der Kryptographie.

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
am 5./6. Oktober 1998

Fehlende bereichsspezifische Regelungen bei der Justiz

Derzeit werden in allen Bereichen der Justiz – bei Staatsanwaltschaften, Gerichten und Gerichtsvollziehern – im Zuge von Modernisierungsvorhaben umfassende Systeme der automatisierten Datenverarbeitung eingeführt mit der Folge, daß sensible personenbezogene Daten auch hier in viel stärkerem Maße verfügbar werden als bisher. Sogar die Beauftragung Privater mit der Verarbeitung sensibler Justizdaten wird erwogen. Gerade vor dem Hintergrund dieser vollkommen neuen Qualität der Datenverarbeitung in der Justiz wird deutlich, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Übergangsbonus hier keine tragfähige Grundlage für Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung mehr darstellen kann. Vielmehr müssen die Entscheidungen des Gesetzgebers den Maßstab für die weitere technische Ausgestaltung der Datenverarbeitung innerhalb der Justiz bilden und nicht umgekehrt. Dabei ist nicht nur für formell ausreichende Rechtsgrundlagen Sorge zu tragen. Auch Fragen der Datensicherheit und der Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung bedürfen der Regelung.

Seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts sind 15 Jahre vergangen. Dennoch werden ausgerechnet im Bereich der Justiz sensible personenbezogene Daten nach wie vor ohne die vom Bundesverfassungsgericht geforderten bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlagen erhoben und verarbeitet. Dies, obwohl sich durch die sprunghaft angewachsene Zahl der automatisierten Verfahren auch im Bereich der Justiz die Qualität der Datenverarbeitung grundlegend verändert.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bekräftigen deshalb im Anschluß an ihren Beschluß der 48. Konferenz vom 26./27.09.1994 in Potsdam ihre wiederholten Forderungen zu bereichsspezifischen Regelungen bei der Justiz.

Zwar hat der Gesetzgeber in der abgelaufenen Legislaturperiode zumindest Regelungen über Datenerhebung, -verarbeitung und –nutzung im Strafvollzug sowie über die Datenübermittlung von Amts wegen durch Gerichte und Staatsanwaltschaften an Gerichte, Behörden und sonstige öffentliche Stellen geschaffen.

Trotzdem sind in wichtigen Bereichen gesetzliche Regelungen weiterhin überfällig. Ausreichende gesetzliche Regelungen fehlen vor allem für

- weite Bereiche der Datenverarbeitung im Strafverfahren, insbesondere in automatisierten Dateien

  namentlich die
  - Übermittlung von Strafverfahrensdaten an nicht am Strafverfahren beteiligte dritte Stellen;

- Rechte der Betroffenen (nicht nur der Beschuldigten, sondern auch von Zeugen und sonstigen Personen, deren Daten gespeichert werden) in Bezug auf Daten, die im Zusammenhang mit einem Strafverfahren gespeichert werden.

- Aufbewahrung von Akten, Karteien und sonstigen Unterlagen sowie die Dauer der Speicherung in automatisierten Dateien;
- Datenübermittlung zu wissenschaftlichen Zwecken;
- Datenverarbeitung in der Zwangsvollstreckung;
- Datenverarbeitung im Jugendstrafvollzug;
- Datenverarbeitung im Vollzug der Untersuchungshaft.

Der Gesetzgeber sollte daher in der kommenden Legislaturperiode zügig die notwendigen Novellierungen, für die zum Teil ja schon erhebliche Vorarbeiten geleistet worden sind, aufgreifen. Dabei ist nicht die jeweils geübte Praxis zu legalisieren, sondern es muß vorab unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden, welche Form der Datenerhebung und –verarbeitung in welchem Umfang erforderlich ist. Ferner hat der Gesetzgeber jeweils bereichsspezifisch zu prüfen, inwieweit Aufgaben der Justiz und damit verbundene Datenverarbeitungen Privaten übertragen werden dürfen.

Der Entwurf für ein "StVÄG 1996" erfüllt diese Voraussetzungen nicht, im Gegenteil fällt er teilweise hinter den bereits erreichten Standard der allgemeinen Datenschutzgesetze und anderer bereichsspezifischer Regelungen (wie z. B. dem Bundeszentralregistergesetz und den Polizeigesetzen der Länder) zurück. Zu kritisieren sind vor allem:

- Mangelnde Bestimmtheit der Voraussetzungen für Maßnahmen der Öffentlichkeitsfahndung.
- Unangemessen weite Auskunfts- und Akteneinsichtsmöglichkeiten für nicht Verfahrensbeteiligte.
- Unzureichende Regelungen über Inhalt, Ausmaß und Umfang von staatsanwaltlichen Dateien und Informationssystemen.

Die Datenschutzbeauftragten halten es deshalb zum Schutz des Rechts des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung für geboten, wegen der mit der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung verbundenen Rechtseingriffe unverzüglich in der neuen Legislaturperiode bereichsspezifische Regelungen der materiellen Voraussetzungen sowie der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu schaffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechtes des Bürgers entgegenwirken.

Anhang 3

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
am 5./6. Oktober 1998

Entwicklungen im Sicherheitsbereich

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder stellt fest, daß die Sicherheitsbehörden in den vergangenen Jahren umfangreiche zusätzliche Eingriffsbefugnisse erhalten haben. Demgegenüber fehlen in weiten Teilen Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Grundrechtsverträglichkeit der Anwendung dieser Instrumente, wie z. B. bei der Schleppnetzfahndung und der Ausweitung der Telefonüberwachung.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erwarten vom Bundesgesetzgeber und der Bundesregierung, daß die Erforderlichkeit und die Wirksamkeit aller Eingriffsbefugnisse anhand objektiver Kriterien überprüft werden (Evaluierung).

Anhang 4

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 5./6. Oktober 1998

Prüfungskompetenz der Datenschutzbeauftragten bei den Gerichten

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder stellen fest, daß in der Praxis die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten bei den Gerichten immer wieder Anlaß von Unsicherheiten ist. Sie weisen daher darauf hin, daß die Beschränkung der Prüfkompetenz bei den Gerichten einzig und allein den Zweck hat, den grundgesetzlich besonders geschützten Bereich der richterlichen Unabhängigkeit von Kontrollen freizuhalten.

Deshalb erstreckt sich die Kontrolle der Datenschutzbeauftragten bei den Gerichten u. a. auch darauf, ob die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung getroffen und eingehalten werden, insbesondere bei automatisierter Datenverarbeitung.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder halten eine gesetzliche Klarstellung für hilfreich, daß Gerichte der Kontrolle des Bundesbeauftragten bzw. der Landesbeauftragten für den Datenschutz unterliegen, soweit sie nicht in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden.

Anhang 5

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
am 5./6. Oktober 1998

Weitergabe von Meldedaten an Adreßbuchverlage und Parteien

Bei den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder gehen viele Beschwerden ein, in denen deutlicher Unmut über veröffentlichte Daten in Adreßbüchern und unverlangt erhaltene Werbesendungen geäußert wird. Vor Wahlen nehmen die Beschwerden noch zu. Überrascht stellten Betroffene fest, daß sie persönlich adressierte Wahlwerbung der Parteien bekommen. Ihnen ist unerklärlich, wie Adreßbuchverlage und Parteien an ihre Adressen gekommen sind. Die Genannten erhalten auf Anforderung Daten aus den kommunalen Melderegistern. Damit sind die Adreßbuchverlage und Parteien gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen privilegiert.

Dieser Umgang mit Meldedaten ist weder transparent noch angemessen. Die Konferenz tritt dafür ein, die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Die Information über die Widerspruchsmöglichkeit erreicht die Menschen häufig nicht. Vorzuziehen ist deshalb eine Einwilligungslösung. Sie würde das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung konsequent umsetzen - erst fragen, dann handeln. Nach der Einwilligungslösung ist eine Erklärung informierter Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Meldeamt nötig, ob sie mit den Datenweitergaben an die genannten Empfänger einverstanden sind oder nicht.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder empfiehlt den gesetzgebenden Körperschaften, künftig die Einwilligungslösung vorzusehen.

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 19./20. März 1998

Datenschutzprobleme der Geldkarte

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wiederholt ihre Forderung aus ihrer Entschließung vom 13. Okt. 1995 nach einem anonymen elektronischen Zahlungsverfahren bei elektronischen Geldbörsen. Dies gilt insbesondere für die Geldkarte des deutschen Kreditwesens, bei der in kartenbezogenen "Schattenkonten" der Evidenzzentralen nicht nur der Kaufbetrag und ein identifizierbarer Händlerschlüssel, sondern auch der Kaufzeitpunkt gespeichert werden. Mit diesen Daten können sämtliche mit der Geldkarte getätigten Kaufvorgänge jahrelang nachvollzogen werden, wenn die Daten mit den persönlichen Kundendaten zusammengeführt werden. Diese Geldkarte erfüllt nicht die Forderungen der Datenschutzbeauftragten.

Außerdem werden die Kundinnen und Kunden über diese "Schattenkonten" noch nicht einmal informiert. Die Herausgeber solcher Karten bzw. die Kreditinstitute haben aber die Pflicht, ihre Kundinnen und Kunden über Art und Umfang der im Hintergrund laufenden Verarbeitungsvorgänge zu informieren.

Unabhängig davon müssen bei der Geldkarte des deutschen Kreditwesens sämtliche Umsatzdaten in den Evidenzzentralen und auch bei den Händlern nach Abschluß der Verrechnung (Clearing) gelöscht oder zumindest anonymisiert werden.

Die Datenschutzbeauftragten fordern die Kartenherausgeber und die Kreditwirtschaft erneut dazu auf, vorzugsweise kartengestützte Zahlungssysteme ohne personenbezogene Daten - sog. White Cards - anzubieten. Die Anwendung ist so zu gestalten, daß ein karten- und damit personenbezogenes Clearing nicht erfolgt.

Der Gesetzgeber bleibt aufgerufen sicherzustellen, daß auch in Zukunft die Möglichkeit besteht, im wirtschaftlichen Leben im gleichen Umfang wie bisher bei Bargeldzahlung anonym zu bleiben.

Anhang 7

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
vom 19./20. März 1998

Datenschutz beim digitalen Fernsehen

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder machen darauf aufmerksam, daß bei elektronischen Diensten immer umfangreichere Datenspuren über das Verhalten der Einzelnen entstehen. Mit der Digitalisierung der Fernseh- und Hörfunkübertragung entsteht die technische Infrastruktur dafür, daß erstmals auch das individuelle Mediennutzungsverhalten registriert werden kann. Sie bekräftigen deshalb ihre Forderung, daß auch bei der Vermittlung und Abrechnung digitaler Fernsehsendungen eine flächendeckende Registrierung des individuellen Fernsehkonsums vermieden wird. Im digitalen Fernsehen ("Free-TV" und "Pay-TV") muß die unbeobachtete Nutzung des Mediums ohne Nachteile möglich bleiben.

Die Datenschutzbeauftragten begrüßen es deshalb, daß die Staats- und Senatskanzleien Vorschläge für die Änderung des Rundfunkstaatsvertrags vorgelegt haben, mit denen Belangen des Datenschutzes Rechnung getragen werden soll. Besonders hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Die Gestaltung technischer Einrichtungen muß sich an dem Ziel ausrichten, daß so wenige personenbezogene Daten wie möglich erhoben, verarbeitet und genutzt werden;
- die Rundfunkveranstalter müssen die Nutzung und Bezahlung von Rundfunkangeboten anonym oder unter Pseudonym ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist;
- personenbezogene Daten über die Inanspruchnahme einzelner Sendungen dürfen für Abrechnungszwecke nur gespeichert werden, wenn ein Einzelnachweis verlangt wird;
- wie bereits im Mediendienste-Staatsvertrag enthält auch der Entwurf des Rundfunkstaatsvertrags eine Vorschrift zum Datenschutz-Audit, d. h. Veranstalter können ihr Datenschutzkonzept und ihre technischen Einrichtungen von unabhängigen Gutachtern prüfen und das Prüfungsergebnis veröffentlichen lassen.

Die Datenschutzbeauftragten halten diese Grundsätze für geeignet, eine datenschutzgerechte Nutzung digitaler Fernsehangebote zu ermöglichen. Die technischen Möglichkeiten, diesen datenschutzrechtlichen Vorgaben zu entsprechen, sind gegeben. Die Datenschutzbeauftragten konnten sich bereits 1996 hiervon praktisch überzeugen. Die Systementscheidung von Veranstaltern für einen Decodertyp, der möglicherweise weniger geeignet ist, die Datenschutzanforderungen zu erfüllen, kann kein Maßstab für die Angemessenheit dieser Aufforderungen sein, wenn zugleich andere Geräte ihnen ohne Probleme genügen.

Der Forderung von Inhabern von Verwertungsrechten, einen Nachweis über die Inanspruchnahme von Pay-per-View-Angebote vorzulegen, kann ohne Personenbezug - etwa durch zertifizierte Zähleinrichtungen oder den Einsatz von Pseudonymen - entsprochen werden.

Die Datenschutzbeauftragten bitten deshalb die Ministerpräsidentin und die Ministerpräsidenten der Länder, an den datenschutzrechtlichen Regelungen des Entwurfs festzuhalten. Damit würden das bisherige Daten-

schutzniveau für die Fernsehnutzung im digitalen Zeitalter abgesichert und zugleich die Vorschriften für den Bereich des Rundfunks und der Mediendienste harmonisiert.

Die Datenschutzbeauftragten fordern die Rundfunkveranstalter und Hersteller auf, den Datenschutz bei der Gestaltung von digitalen Angeboten schon jetzt zu berücksichtigen.

Anhang 8

Entschließung
der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
am 5./6. Oktober 1998

**Verweigerung der Auskunft durch das Bundesamt für Finanzen
auf Anfragen Betroffener über ihre Freistellungsaufträge**

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder betonen das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Auskunft über ihre Daten auch gegenüber der Finanzverwaltung (§ 19 BDSG). Die Betroffenen haben Anspruch, von dem Bundesamt für Finanzen Auskunft über die Freistellungsaufträge zu erhalten, die sie ihrer Bank im Zusammenhang mit dem steuerlichen Abzug von Zinsen erteilt haben.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat die Verweigerung der Auskünfte gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen beanstandet und dieses aufgefordert, den entsprechenden Erlaß an das Bundesamt aufzuheben. Bisher hat das Ministerium in der Sache allerdings nicht eingelenkt.

Für die Betroffenen ergibt sich hierdurch ein unhaltbarer Zustand. Ihnen wird die Auskunft zu Unrecht vorenthalten.

Die Datenschutzbeauftragten der Länder unterstützen mit Nachdruck die Forderung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen, seinen Erlaß an das Bundesamt für Finanzen aufzuheben und dieses anzuweisen, dem Auskunftsanspruch der Auftraggeber von Freistellungsaufträgen nachzukommen.

